

القضاء الإداري

الكتاب الثاني

قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التحويص
وأصول الإجراءات

الدكتور

محمد رفعت عبد الوهاب

أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة بيروت العربية
وأستاذ القانون العام بجامعة الإسكندرية

لمزيد من الحصريّات زوروا على مدونة الكتب الحصرية

<https://www.facebook.com/koutoubhasria>

<http://koutoub-hasria.blogspot.com/>



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

منشورات المجالي الحقوقية

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

القضاء الإداري

الكتاب الثاني

قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض
وأصول الإجراءات

الدكتور

محمد رفعت عبد الوهاب

أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة بيروت العربية
وأستاذ القانون العام بجامعة الإسكندرية

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

**LIBRAIRIE JURIDIQUE
AL - HALABI**

جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى

© 2005

All rights reserved

Tous droits réservés

تنفيذ وإخراج

MECA

P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON

Tel. & Fax 961-1-362370, Cellular 03-918120

E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية

فرع أول:

بناية الزين - شارع القنطاري

مقابل السفارة الهندية

هاتف: 01/364561

هاتف خليوي: 03/640821 - 03/640544

فرع ثان:

سوديكو سكوير

هاتف: 01/612632

فاكس: 01/612633

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان

E - mail elhalabi@terra.net.lb

لا يجوز نسخ أو استعمال أي جزء من هذا الكتاب في أي شكل من الأشكال أو بآية 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.

Tous droits exclusivement réservés à ©

LIBRAIRIE JURIDIQUE AL - HALABI

Toute représentation, édition, traduction ou reproduction même partielle, par tous procédés, en tous pays, faite sans autorisation préalable signé par l'éditeur est illicite et exposerait le contrevenant à des poursuites judiciaires.

قال تعالى:

«إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل...».

«صدق الله العظيم»

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة:

في هذا المؤلف نعالج موضوعين رئيسيين، الأول هو قضاء الإلغاء أو إبطال القرارات الإدارية النهائية أو النافذة، والموضوع الرئيسي الثاني هو قضاء التعويض باعتباره أهم فرع من فروع القضاء الشامل أو القضاء الكامل. وبجانب هذين الموضوعين الرئيسيين، سوف ندرس موضوعاً ثالثاً يتسم بالطابع الإجرائي، وهو الإجراءات في القضاء الإداري. ولكن هذا الموضوع الثالث لن ندرسه تفصيلاً لأنه يستأهل بحثاً مستقلاً ومؤلفاً متميزاً خاصاً به، لذلك سنكتفي بشأنه على المبادئ العامة أو النظرة العامة أو «أصول الإجراءات».

ويأتي هذا المؤلف، لتكملة موضوعات المؤلف السابق الذي يمثل الكتاب الأول في القضاء الإداري، حيث عرضنا من ناحية أولى موضوع مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ومن ناحية ثانية موضوع الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة أي نطاق إختصاص القضاء الإداري. حيث درسنا في موضوع الإختصاص معيار إختصاص القضاء الإداري بالمقارنة بالقضاء العدلي، كما درسنا الولايات القضائية لمجلس شورى الدولة في لبنان. وفي هذا الإطار تمت الاحاطة بأنواع المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري في لبنان.

والآن هذا المؤلف الحالي يمثل «الكتاب الثاني» في القضاء الإداري. وكما سبق القول ندرس فيه موضوعين رئيسيين عن قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، ثم نتبعه بنظرة عامة على مبادئ الإجراءات في القضاء الإداري.

ونود أن نشير إلى أن لفظ أو كلمة القضاء المستخدمة في شأن الموضوعين الأولين الرئيسيين، أي قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، هذه الكلمة «القضاء» تستخدم هنا - كما هو واضح - بمفهوم موضوعي. فمعروف أن اصطلاح «القضاء» له معنيان: أحدهما عضوي والآخر موضوعي. فأما المفهوم أو المعنى العضوي لاصطلاح القضاء، فهو المفهوم الغالب أو الشائع في لغة الفقه الحديث، وطبقاً له القضاء هو تلك الهيئات التي تتولى القضاء أو الفصل في المنازعات بقرارات أو أحكام تتمتع بقوة القضية المحكمة. وفي القانون العام الإداري، القضاء بالمعنى العضوي هو مثلاً المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية ثم القيادة ممثلة في مجلس الدولة الفرنسي كقاضي استئناف وقاضي نقض بجانب إختصاصاته المحددة كقاضي أول وآخر درجة. وفي مصر القضاء الإداري بالمعنى العضوي هو مجلس الدولة بما يتضمنه من محاكم إدارية وتأديبية متنوعة وعلى رأسها المحكمة الإدارية العليا. وفي لبنان القضاء الإداري بالمعنى العضوي هو طبعاً مجلس شورى الدولة المختص بعموم المنازعات الإدارية، إلا في حالة الإنشاء الفعلي للمحاكم الإدارية، حيث سيكون مجلس شورى الدولة هو قاضي الاستئناف في أحكامها بجانب كونه قاضي إستئناف وقاضي تمييز في بعض المنازعات الإدارية، وأيضاً قاضي أول وآخر درجة في منازعات إدارية هامة محددة على سبيل الحصر.

وعموماً القضاء الإداري بهذا المعنى العضوي يختص - كما نعلم - بالمنازعات والقضايا الإدارية التي تثور بين الأفراد وهيئاتهم الخاصة وبين الإدارة أو السلطات الإدارية، وقد تكون بصورة محدودة عملاً بين الهيئات اللامركزية كالمجالس البلدية وبين سلطات الوصاية الإدارية.

ولكن لاصطلاح القضاء معنى آخر موضوعي، ويعني «أحكام أو قرارات» القضاء، أو أيضاً المبادئ المستخلصة من تلك الأحكام. ولسنا

بحاجة للإشارة إلى أن إجهادات القاضي الإداري سواء في فرنسا أو في لبنان أو في مصر بما تتضمنه من مبادئ عامة للقانون وقواعد قضائية أخرى، تعتبر مصدراً رئيسياً لقواعد القانون الإداري التي تطبق على المنازعات الإدارية. وذلك بالنظر إلى عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة قانونية واحدة مثل التقنين المدني أو التجاري أو الجزائي، وحتى التشريعات الإدارية يغلب عليها الطابع الوصفي والتنظيمي ولا تهتم كثيراً بالقواعد الموضوعية وبصورة شاملة. ومن هنا يظهر أهمية الدور الخلاق للقاضي الإداري، أي إجهاداته وهو ما نعنيه هنا بالقضاء بالمعنى الموضوعي.

وفي هذا الإطار للمفهوم أو المعنى الموضوعي للقضاء الإداري، سندرس قضاء الإبطال أو الإلغاء وقضاء التعويض. وسنرى أن المشرع في مرسوم نظام مجلس شورى الدولة في لبنان، وفي قانون مجلس الدولة في مصر، اكتفى بوضع الأسس العامة التشريعية، ولكننا نعرف وسنلمس الدور الأكثر حيوية للمبادئ القضائية التي بناها مجلس الدولة ومجلس شورى الدولة اللبناني، لقواعد وتفضيلات قضاء الإبطال. وأيضاً لقضاء التعويض، حيث تقل جداً النصوص التشريعية بشأنها، على خلاف الأسس التشريعية الأكثر تفصيلاً في قضاء الإلغاء أو الإبطال. ذلك أنه في «قضاء التعويض» أرسى مجلس شورى الدولة ومجلس الدولة في فرنسا ومصر أيضاً أسس وقواعد «المسئولية الإدارية»، للتعويض عن الأضرار الناشئة عن قرار إداري أو فعل مادي منسوب لجهة إدارية. وسوف نرى مدى تميز النظرية العامة للمسئولية الإدارية عن المسئولية المدنية في القانون الخاص، وإن كان الاختلاف لا يمنع من نقاط الالتقاء. إلا أنه في نهاية الأمر لو نظرنا للبناء القضائي العام للمسئولية الإدارية وقواعدها في جملتها، نجد التميز في المسئولية الإدارية عن المدنية هو الغالب، وهو ليس إلا إنعكاس لاختلاف طبيعة روابط القانون العام عن

روابط القانون الخاص.

وسوف نعرض - كما سبق القول - بعد دراسة قضاء الإلغاء (أو الإبطال) وقضاء التعويض، سوف نعرض لخصائص الإجراءات أمام القضاء الإداري في إطار أصول الإجراءات في القضاء الإداري، وسوف ندرس في هذا الإطار مسألة «وقف تنفيذ القرارات الإدارية» بصفة مؤقتة إلى أن يقضي في موضوعها في إطار دعوى الإبطال في الأساس.

تقسيم أبواب الكتاب:

وهكذا وبدون عناء، فإن هذا الكتاب ينقسم في ضوء ما سبق إلى ثلاثة أبواب على النحو التالي:

الباب الأول: قضاء الإلغاء (أو الإبطال).

الباب الثاني: قضاء التعويض.

الباب الثالث: أصول الإجراءات أمام القضاء الإداري.

وقبل البدء في الدخول في تفاصيل الشروح، فإننا ننبه إلى أن الباب الأول سيظفر بنصيب أكبر يقترب من «نصيب الأسد». وعلة ذلك تلك الأهمية المتميزة لقضاء الإلغاء نظراً لأن موضوعاته كثيرة متنوعة، ونظراً بوجه خاص لأن الغالبية العظمى لمبادئ القانون الإداري ومبادئ الرقابة القضائية على الإدارة، قد تقررت بمناسبة قضاء الإلغاء (أو الإبطال). أي بمناسبة الأحكام الصادرة في دعاوى إبطال القرارات الإدارية بسبب تجاوز حد السلطة.

الباب الأول

قضاء الإلغاء (أو الإبطال)

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

تمهيد:

في التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل:

إن أهم تقسيم للدعاوى المقدمة أمام مجلس الدولة تقسيمها لنوعين كبيرين: دعاوى الإلغاء، ودعاوى القضاء الكامل.

أولاً: دعاوى الإلغاء (أو قضاء الإبطال).

- وهي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة وتتميز تلك الدعاوى بأن سلطة القاضي الإداري فيها تقتصر على بحث مشروعية القرار ومدى إتفاقه مع قواعد القانون وإلغاء ذلك القرار إذا كان مخالفاً للقانون وهكذا لا تتعدى سلطة القاضي أكثر من إلغاء القرار غير المشروع فلا يستطيع القاضي أن يقوم بتحديد نطاق المركز القانوني للطاعن أو أن يقوم بسحب قرار الإدارة أو تعديله أو أن يصدر قراراً آخر محل القرار المعيب الذي أصدرته الإدارة.

فمثلاً إذا طعن موظف بالإلغاء في قرار الوزير الصادر بترقية زملائه الأحداث منه في ترتيب الأقدمية نظراً لما يتضمنه ذلك القرار من تخطي له في تلك الترقية، فإن مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة إذا تحقق له مخالفة ذلك القرار للقانون فإنه يقوم بإلغائه وإعدامه ولكن لا يستطيع المجلس أن يتعدى ذلك إلى تحديد وبيان حقوق الطاعن، فهو لا يستطيع أن يحكم بترقيته مثلاً إلى الدرجة التي كان يستحقها كما لا يستطيع أن يأمر الإدارة بترقيته، بل يقتصر دور القاضي الإداري على إلغاء قرار الترقية غير المشروع وجهة الإدارة ملتزمة من ناحيتها بترتيب آثار ذلك الإلغاء وذلك بأن تقوم بسحب قرار الترقية غير المشروع وبأن تحترم ترتيب الأقدمية عند إجرائها للترقيات (حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٥٠/١/٢٦).

مثال آخر، صدور قرار بنقل موظف من الفئة الثالثة من وزارة

التربية والتعليم إلى وزارة الصحة، وثبت للقاضي أن هذا القرار يخفي وراءه جزاء تأديبياً مقنعاً فحكم بإلغاء ذلك القرار غير المشروع. فإذا كانت وزارة التربية والتعليم في الفترة ما بين إصدار قرار النقل والحكم بإلغائه قد أجرت حركة ترقية بمقتضاها تمت ترقية زملاء المدعي إلى الفئة الثانية فإن الإدارة هي التي تختص بإصدار كافة القرارات التي تكفل تصحيح المركز الوظيفي للمدعي وكأن قرار النقل لم يصدر أصلاً، فهي التي تصدر القرار بعودته لعمله الأصلي وبتربيته في دوره إلى الفئة الثانية، وبتعديل مرتبه على هذا الأساس وبصرف الفروق المالية التي يستحقها والإدارة ملزمة بكل ذلك تنفيذاً للحكم النهائي الصادر بإلغاء قرار النقل. ولكن القاضي الإداري نفسه لا يملك في دعوى الإلغاء أن يتعدى إلغاء قرار النقل إلى الحكم بعودته لعمله وبتربيته أو إصدار أمر للإدارة بالقيام بها (محكمة القضاء الإداري في ١٧/٥/١٩٥٠). وأمثلة أخرى منها أنه لا يجوز لقاضي الإلغاء أن يأمر بتعيين موظف في الوظيفة المعادلة لدرجته المالية (محكمة القضاء الإداري في ١٥/٢/١٩٥٥) كما لا يجوز له إلزام جهة الإدارة بعودته لعمله (محكمة القضاء الإداري في ١٥/١/١٩٤٩) كذلك لا يستطيع القاضي الإداري أن يلزم جهة الإدارة التابع لها المدعي بالإعتراف بالشهادة المقدمة منه (محكمة القضاء الإداري في ١٥/١٢/١٩٤٨).

- وموضوع دعوى الإلغاء هو دائماً قرار إداري، أيّاً كانت السلطة التي تصدره، مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس المصلحة أو المحافظ... والقرار الإداري الذي توجه ضده دعوى الإلغاء، قد يكون قراراً فردياً يخاطب شخصاً معيناً بالذات. مثل قرار بالقبض على فرد - قرار بفصل طالب - قرار بإبعاد أجنبي عن البلاد - قرار بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة - والقرارات الفردية الوظيفية مثل القرار بتعيين موظف أو بتربيته أو بتوقيع جزاء تأديبي عليه أو بفصله، وقد يكون القرار الإداري لائحياً

(لائحة إدارية) وهو الذي يضع قاعدة عامة تنطبق على أشخاص غير معينين بالذات مثل لوائح الضبط. واللوائح التنظيمية. ودعوى الإلغاء لا تخصم جهة الإدارة وإنما هي توجه ضد القرار الإداري نفسه، فالخصومة التي تنشؤها هي خصومة موضوعية لا ذاتية أو شخصية، ولهذا يقال أن الطعن بالإلغاء هو «طعن موضوعي»، فهو ينصب على قرار إداري بهدف تحديد مدى مطابقته أو مخالفته للقواعد القانونية النافذة، والحكم بإلغاء القرار في حالة عدم مشروعيته.

- والحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يكون له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، أي ليس فقط بالنسبة للخصوم في دعوى الإلغاء، بل لغيرهم أيضاً، فيستطيع أن يتمسك بالحكم بإلغاء القرار كل شخص ذو مصلحة ولو لم يكن طرفاً في الدعوى ذلك أنه متى ألغي القرار الإداري لمخالفته للقانون، فإنه يعتبر ملغياً بالنسبة لكافة الأفراد والأشخاص وكأن القرار لم يصدر أصلاً.

وهكذا يمكن أن نلخص خصائص دعوى الإلغاء فيما يلي:

- ١ - أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع وليس أكثر من ذلك.
- ٢ - إن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخصم القرار الإداري ذاته وليست مخصصة للإدارة.
- ٣ - إن الحكم الصادر في الدعوى بإلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويتمسك بالإلغاء كل من له مصلحة في ذلك ولو لم يكن طرفاً في الدعوى.

هذا وقد أكد مجلس شوري الدولة اللبناني هذه الخصائص الثلاث السابقة لدعوى الإلغاء أو الإبطال - أو ما يسمى بدعوى تجاوز حد السلطة. ففيما يتعلق بالخصيصة الأولى بشأن سلطة مجلس شوري

الدولة كقضاء إداري، التي تقتصر على إبطال القرار لعدم مشروعيته وليس أكثر من ذلك، يقول مجلس الشورى في أحد أحكامه بأنه يقتصر على إبطال قرار الفصل أو إنهاء الخدمة لمخالفته لأحد أوجه عدم المشروعية، ويستطرد قائلاً أنه «فيما يتعلق بطلب إعادة المستدعي إلى وظيفته أنه لا يعود للقضاء الإداري بأن يلزم الدولة بإجراء عمل معين لتعارض ذلك مع مبدأ تفريق السلطات، فللمستدعي أن يطالب بنتائج قرار الإبطال القانونية وأن يقدم ما يترأى له من المراجعات بحال عدم إستجابة طلبه»^(١).

وأكد مجلس شورى الدولة في حكم بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣ بأنه عندما تقوم الإدارة بإلغاء مرسوم صرف المستدعي من الخدمة أي إسترداد القرار المخالف للقانون، «فإن لهذا الإسترداد ذات المفعول الناتج عن إبطال القرار الإداري عن طريق القضاء، إذ أنه في كلتي الحالتين يعتبر القرار كأنه لم يكن». ويوضح المجلس أن الإلغاء «يؤدي إلى إعادة الموظف إلى وظيفته إعتباراً من تاريخ صرفه من الخدمة، ومعاملته على أساس إستمراره في الوظيفة دون إنقطاع وإعادة تكوين وضعه الوظيفي بما في ذلك قيام حقه في التدرج والترقيات أسوة برفاقه الذين لم ينقطعوا عن الخدمة»^(٢).

- وفيما يتعلق بأن دعوى الإلغاء أو الإبطال دعوى عينية تخصم القرار ذاته - وهي الخصيصة الثانية لدعوى الإبطال - نجد مجلس الشورى يؤكد ذلك بقوله في أحد أحكامه الحديثة «أن قضاء الإبطال موجه ضد عمل إداري في سبيل إبطاله كلياً أم جزئياً»^(٣).

- وأخيراً فيما يتعلق بالخصيصة الثالثة وهي الحجية المطلقة في

(١) قرار رقم ١٤١٢ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ٨١.

(٢) قرار رقم ٧٢ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٠٢.

(٣) قرار رقم ٩٧٢ تاريخ ٤/٧/١٩٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٧٦١.

مواجهة الكافة للحكم الصادر بإلغاء أو إبطال القرار، وهو ما يسمى بقوة القضية المحكمة المطلقة، ففي شأن التفرقة التي أبرزها مجلس شورى الدولة في أحد أحكامه الحديثة بين قرار المجلس القضائي في مراجعة النقض الذي له مجرد قوة القضية النسبية وبين قرار المجلس في مراجعة الإبطال الذي له قوة القضية المطلقة يقول مجلس الشورى: «إن قوة القضية المحكمة تختلف حسب نوع القرارات القضائية لا سيما تلك التي تتعلق بمراجعات النقض لأن لهذه القضايا ميزة خاصة إذ أن لتلك المراجعات قوة القضية النسبية، بينما مراجعات الإبطال تتميز بقوة القضية المطلقة لأن الإبطال له مفعول تجاه الجميع أي تجاه الأشخاص الذين لم يكونوا فرقاء أو ممثلين في المراجعة»^(١).

ثانياً: دعاوى القضاء الكامل (أو الشامل).

على عكس الأمر في دعاوى الإلغاء، فإن دعاوى القضاء الكامل تتميز بأن مجلس الدولة لا تقتصر سلطته فيها على إلغاء قرار الإدارة غير المشروع أو مجرد ادانة أعمالها المخالفة للقانون، بل تمتد سلطة القاضي إلى تحديد المركز القانوني الذاتي للطاعن وبيان الحل الكامل للنزاع فمثلاً، لو أن جهة الإدارة حددت مرتب الموظف أو معاشه برقم معين، ونازع الموظف الإدارة في هذا التحديد، فإن مجلس الدولة إذا وجد أن الموظف على حق، فإنه لا يقتصر على إلغاء الحل الذي ارتأته الإدارة بل يتعدى ذلك إلى وضع الحل النهائي للنزاع، فيحدد المجلس الرقم الذي يستحقه الموظف بصفة مرتب أو معاش.

وعلى ذلك يمكننا أن نلخص خصائص دعاوى القضاء الكامل فيما

يلي:

١ - أن سلطة مجلس الدولة فيها «كاملة»، بمعنى أنها لا تتوقف على

(١) قرار ٢٣١ تاريخ ١٩٩٦/٢/٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٤٢٥.

حد إلغاء عمل الإدارة المخالف للقانون بل تتعدى ذلك إلى حسم كافة عناصر النزاع، بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي.

٢ - ويترتب على الخصيصة الأولى، أن الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل ليست له حجية مطلقة مثل الحكم في دعوى الإلغاء وإنما حجيته نسبية تقتصر على أطراف الدعوى: الطاعن وجهة الإدارة، ولا يستطيع أن يتمسك بالحكم شخص آخر لم يكن طرفاً في هذه الدعوى.

أمثلة لدعاوى القضاء الكامل:

ويمكن أن نحدد الموضوعات التي تدخل في نطاق دعاوى القضاء الكامل فيما يأتي (وهو ما سبق بيانه في الكتاب الأول):

(١) طلبات التعويض عن القرارات الإدارية وعن الأعمال المادية المنسوبة لجهة الإدارة، فقضاء المسؤولية وما ينتج عنه من الحكم بالتعويض للمدعي يعتبر قضاءً كاملاً. لأن القاضي الإداري يحدد في حكمه مبلغ التعويض المستحق للمدعي فيحدد مركزه الذاتي.

(٢) المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية، تعتبر هي الأخرى من دعاوى القضاء الكامل لأن المتعاقد مع الإدارة يسعى لتحديد حقوقه المالية قبل الإدارة في نطاق العقد.

(٣) طلبات التسوية أو الاستحقاق الخاصة بالموظفين العموميين، من أجل الحصول على حقوقهم المستمدة من القانون مباشرة ومن أمثلتها المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين أو لورثتهم^(١).

(١) في منازعات الوظيفة العامة تدق التفرقة بين نطاق قضاء الإلغاء ونطاق القضاء الكامل، وقد استقر مجلس الدولة المصري على معيار التفرقة التالي: مصدر الحق الذاتي الذي يطالب به المدعي في دعواه، فإن كان يطالب بحق ذاتي مقرر له مباشرة في قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة فإن الدعوى تكون في هذه الحالة من دعاوى الاستحقاق (التسوية) ويكون ما أصدرته الإدارة من أوامر وتصرفات في هذه المناسبة هو مجرد أعمال تنفيذية تهدف إلى مجرد تطبيق القانون على حالة الموظف وتوصيل ما نص عليه القانون إليه، ولا يكون هذا =

(٤) الطعون الخاصة بانتخابات المجالس الإدارية (المجالس البلدية والإختيارية).

(٥) دعاوى الضرائب والرسوم.

فيما سبق، حاولنا أن نبين التمييز والتفرقة بين دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل في نطاق مجموع الدعاوى القضائية التي تدخل في إختصاص مجلس الدولة وبقي أن نضيف لما سبق أن لتلك التفرقة بين هذين النوعين من الدعاوى أهمية عملية من ناحية الإجراءات وتتمثل فيما يلي:

(١) لدعوى الإلغاء ميعاد محدد يجب أن ترفع فيه الدعوى وهذا الميعاد أو المهلة هو شهرين تبدأ بوجه عام من تاريخ تبليغ أو تنفيذ القرار الإداري أو نشره. فإذا مر هذا الميعاد دون رفع الدعوى، سقط الحق في إقامتها وتحصن القرار الإداري نهائياً برغم مخالفته للقانون، هذا بينما دعوى القضاء الكامل لا تتقادم بميعاد محدد. وإنما ترتبط بتقادم الحق المدعى به.

٢ - في دعاوى القضاء الكامل أو الشامل يجب أن يسبق رفع الدعوى «مذكرة ربط نزاع» للحصول على قرار مسبق من السلطة الإدارية

= التصرف (الإجراء) قراراً إدارياً بالمعنى المفهوم، بل يكون مجرد إجراء تنفيذي أو عمل مادي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري، ومن ثم لا تكون الدعوى في هذا الشأن من دعاوى الإلغاء ولو استهدفت هذا التصرف الذي صدر من جانب جهة الإدارة (بل من دعاوى القضاء الكامل)، وعلى عكس ذلك إذا لم يكن مركز الموظف قد نشأ من القاعدة التنظيمية ذاتها بل استلزم الأمر صدور قرار إداري خاص يخوله هذا المركز القانوني، فإن الدعوى تكون من دعاوى الإلغاء (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٣/١/٢٦) وعلى ذلك حقوق الموظف التي يستمدّها من القانون مباشرة تعتبر محلاً لدعاوى القضاء الكامل، مثل المرتب - المعاش - المكافآت - ترقية حتمية - ضم مدة خدمة.

أما إذا كان حق الموظف قد نشأ مباشرة من قرار إداري أصدرته الإدارة بسلطة تقديرية، فإن الدعوى تكون من دعاوى الإلغاء، مثال ذلك المنازعة في قرارات التعيين أو الترقية بالإختيار أو بالأقدمية، أو الحزاءات أو قرارات الإحالة للمعاش أو الإستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

المختصة (طبقاً للمادتين ٦٧ و٦٨ من مرسوم مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥). أما في دعوى الإلغاء أو الإبطال لا يشترط ذلك، نظراً لوجود قرار إداري موضوع الدعوى فلا داعي لمذكرة ربط نزاع^(١).

وفي شأن قضاء الإلغاء أو الإبطال، ستنقسم دراستنا لفصلين:

الفصل الأول: شروط دعوى الإلغاء (أو الإبطال).

الفصل الثاني: أوجه الإلغاء (عيوب القرار الإداري).

(١) سبق أن أوضحنا في الكتاب الأول عند دراستنا لإختصاص مجلس شورى الدولة بالمنازعات الإدارية (الفصل الثاني من الباب الثاني) أن مجلس الشورى في تفسيره للمادتين ٦٧ و٦٨ من مرسوم نظام المجلس بشأن القرار الإداري المسبق (ربط النزاع) أكد أنه لا لزوم لمذكرة ربط نزاع بشأن القرار الإداري الصريح النافذ، مما يعني عدم ضرورتها في دعاوى الإبطال أو الإلغاء، واستلزامها فقط في منازعات ودعاوى القضاء الشامل أو الكامل للحصول على قرار مسبق من السلطة الإدارية المختصة: أنظر قرار مجلس الشورى رقم ٤٩٧ تاريخ ١٣/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٨٣؛ وقراره رقم ٥٢٤ تاريخ ١٤/٥/١٩٩٨، المرجع السابق ص ٥٠٤.

الفصل الأول

شروط قبول دعاوى الإلغاء (أو الإبطال)

البحث في شروط قبول دعوى الإلغاء يفترض أن القاضي الإداري مختص أصلاً بنظر الدعوى، وقد سبق لنا أن تعرفنا في «الكتاب الأول» تفصيلاً لنطاق الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة. وخلاصة ما إنتهينا إليه في مشكلة الإختصاص هي أن مجلس شورى الدولة كقضاء إداري يختص بنظر سائر المنازعات الإدارية التي تنشأ عن نشاط وأعمال الإدارة التي باشرتها كسلطة عامة في نطاق مرفق عام، ويشترط ألا يكون هناك نص تشريعي خاص منح الإختصاص بشأنها لقاضي آخر غير مجلس شورى الدولة، وهذا هو التفسير الواجب إعطائه لعبارة أن مجلس الشورى يعتبر قاضي القانون العام للمنازعات الإدارية.

وبعد أن إنتهينا من مشكلة الإختصاص، فالمفروض أننا بصدد منازعة إدارية من إختصاص مجلس شورى الدولة، وتثور بعد تحديد إختصاص القاضي، مشكلة أخرى هي مشكلة قبول الدعوى أو عدم قبولها، فهناك شروط لقبول أية دعوى قضائية إذا لم تتوافر يحكم القاضي بعدم قبولها قبل الدخول في موضوع الدعوى تفصيلاً، وقبل أي بحث لأصل الحق المدعى به، فقبول الدعوى مسألة إبتدائية يبحثها القاضي والخصوم قبل الدخول في الموضوع.

إذن، ما هي شروط قبول دعوى الإلغاء؟

يمكننا تحديد أربعة شروط لقبول دعوى الإلغاء:

أولاً: شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه.

- ثانياً: شرط المصلحة في رافع الدعوى.
- ثالثاً: شرط ميعاد رفع الدعوى (المهلة).
- رابعاً: أنتفاء طريق الطعن الموازي (أو المقابل).
- وهذا ما سنبحثه في أربعة مباحث على التوالي.

المبحث الأول

شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه

- هذه الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه تتمثل في شرطين:
- الشرط الأول: هو أن يتعلق الطعن بقرار إداري.
- الشرط الثاني: هو أن يكون القرار الإداري نهائياً.
- وهو ما سنبحثه على التوالي:

المطلب الأول

شرط تعلق الطعن بقرار إداري

- لكي يمكن قبول دعاوى الإلغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري أو مجلس شوري الدولة، يجب أن يكون موضوع تلك الدعوى الطعن في قرار إداري، وإلا حكم القاضي الإداري بعدم قبول الدعوى قبل الدخول في موضوع النزاع، ويحكم القاضي الإداري في هذه الحالة بعدم القبول من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الإدارة المدعى عليها.
- إذن، ما هو القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء؟

إستقر قضاء مجلس الدولة المصري على تعريف القرار الإداري بأنه «أفصاح الإدارة - في الشكل الذي يحدده القانون من إرادتها الملزمة بها لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»^(١).

لكن هذا التعريف معيب وتنقصه الدقة، فيعيب هذا التعريف أمران: من ناحية أولى، هو يدخل في تعريف القرار الإداري شروط صحته التي يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته، فالتعريف القضائي المقترح يشترط إتفاق القرار مع القوانين واللوائح وأن يصدر في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون محله (أحداث مركز قانوني) ممكناً وجائزاً، وأن يهدف لمصلحة عامة، وتلك الشروط تتصل بصحة القرار الإداري وهي مسألة تخرج عن تعريف القرار الإداري وطبيعته، وبالتالي ادخالها يعيب التعريف.

ومن ناحية أخرى هذا التعريف يقصر أثر القرار أو محله فقط على «أحداث مركز قانوني» في حين أنه من المعروف أن محل القرار الإداري يمكن أن يتسع إلى حد تعديل المراكز القانونية أو حتى إلغائها، وليس فقط مجرد أحداثها أو انشائها.

ولهذا نحن نترك هذا التعريف، ونفضل عليه تعريفاً آخر أكثر دقة، فالقرار الإداري في نظرنا هو «عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة».

ومن هذا التعريف نستخلص ثلاثة عناصر أساسية للقرار الإداري هي على الوجه التالي:

(١) انظر على سبيل المثال أحكام المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٧/٢/٢ وبتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٦ وبتاريخ ١٩٧٩/١/٢٧ (الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ قضائية).

القرار الإداري عمل قانوني.

القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة.

القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية.

أولاً: القرار الإداري عمل قانوني.

أولاً ما يميز القرار الإداري أنه عمل قانوني، والعمل القانوني هو عبارة عن إفصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديلاً لهذا المركز أو إلغائه له، والمركز القانوني هو مجموعة الحقوق والواجبات لشخص معين، وذلك المركز القانوني قد يكون عاماً بمعنى أن مضمونه ومحتواه واحد بالنسبة لعدد غير معين من الأشخاص تجمعهم وحدة في الظروف، مثل مركز الموظف العام أو مركز الطالب الجامعي وقد يكون المركز القانوني شخصياً أي خاصاً بفرد أو شخص معين بالذات مثل المركز الذي يربته القرار الإداري الفردي أو مركز التعاقد مع الإدارة في عقد إداري.

وينتج عن اعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً يؤثر إيجابياً أو سلبياً في المراكز القانونية، أنه يجب رفض وصف القرار الإداري بالنسبة للأعمال المادية وكذلك بالنسبة للأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار، وأخيراً الأعمال اللاحقة على صدور القرار من أجل تنفيذه وتفسيره.

أ - عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية:

إن الوقائع والأعمال المادية للإدارة لا تقبل الطعن بالإلغاء لأن الطعن بالإلغاء مقصور على القرارات الإدارية وعلة عدم جواز الطعن في الأعمال المادية للإدارة أن تلك الأعمال لا يصدق عليها وصف العمل أو التصرف القانوني كركن أولي للقرار الإداري، وذلك لأن الأعمال المادية لا

تؤثر مباشرة في المراكز القانونية القائمة.

ومثال الأعمال المادية حادث أصاب فرداً من الأفراد وتسببت فيه إحدى سيارات الإدارة، فهذا الحادث المنسوب للإدارة يمثل عملاً أو واقعة مادية ولا يمثل بالطبع قراراً إدارياً، لأن ذلك الحادث بذاته لا يؤثر بطريقة مباشرة في المركز القانوني للفرد المصاب، لأنه بوصفه مواطناً لم يتغير مركزه القانوني نتيجة إصابته فظل مركزه القانوني كما كان. وكل ما هنالك أن حالته الواقعية والمادية تغيرت بفعل ذلك الحادث، وهذا يعطي له حقاً في المطالبة بالتعويض كدعوى من دعاوى القضاء الكامل، فإذا كان ثمة تأثير على المركز القانوني للمضرور، فإن ذلك تم بطريقة غير مباشرة.

بل قد يأخذ العمل المادي المظهر الخارجي للقرار ولكن ذلك القرار لن يكون قراراً إدارياً لافتقاره لذات المميز الهام والأول للقرار الإداري أو إفتقاره لعنصر التغيير المباشر في المراكز القانونية، ومثال ذلك القرارات الفنية التي تتخذها الإدارة لإنشاء مصنع مثلاً أو لبناء أحد الكباري أو أحد الخزانات، فتلك القرارات لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية. وهناك أمثلة أخرى من خلال أحكام القضاء الإداري: مثل إدراج اسم أحد الأشخاص في سجل الخطرين على الأمن العام وإنشاء ملف خاص به (محكمة القضاء الإداري ١٩٦٧/٣/٢) - تراخي الشرطة في تنفيذ أمر النيابة العامة الصادر بالافراج عن جريدة (محكمة القضاء الإداري، ١٩٥٦/٣/١٨) - حفظ أوراق قضية حققتها النيابة الإدارية في ملف الخدمة (محكمة القضاء الإداري، ١٩٦٩/١١/٢٧).

ولكن قد نكون بصدد عمل أو واقعة مادية بحتة غير أنه خلف تلك الواقعة المادية يكمن قرار إداري، بحيث تعد تلك الواقعة المادية مجرد تنفيذ بحت لهذا القرار الإداري الحقيقي، ومثال ذلك القبض على أحد

الأشخاص بواسطة رجال الأمن العام فإن واقعة القبض هي بلا شك تنفيذ لقرار صادر بالقبض على ذلك الشخص، وهو قرار إداري لأنه يغير بطريقة مباشرة في المركز القانوني للمقبوض عليه. وهذا ما قالته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: «إذا ثبت أن القبض على المدعي كان تدبيراً من التدابير التي اتخذتها الإدارة لإعتبارات تتعلق بالأمن العام وبناء على حالة واقعية كانت قائمة، هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إتخاذ هذه التدابير فأفصحت عن إرادتها بالقبض عليه هو وغيره، فإن هذا التصرف له كل مقومات القرار الإداري كتصرف إرادي يتجه إلى إحداث أثر قانوني هو القبض على الأشخاص (١٩٥٧/٤/١٣).

ب - عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار:

فقبل إصدار القرار الإداري، قد تقوم جهة الإدارة ببعض الأعمال والقرارات التي تمهد لصدور القرار الإداري وسابقه عليه ومثال ذلك التحقيق كعمل تمهيدي يسبق القرار الإداري بتوقيع الجزاء التأديبي، وأيضاً أحالة مشروع القرار لجهة استشارية لإبداء الرأي، وكذلك التقارير في مرحلة إعداد القرار الإداري، مثل تلك الأعمال والقرارات التمهيدية لا تؤثر مباشرة على المراكز القانونية القائمة فهي لا تنشئ أو تعدل حقاً أو التزاماً، ومن ثم فهي لا تتمتع بوصف القرار الإداري كعمل أو تصرف قانوني وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القاضي الإداري.

ومن خلال أحكام محكمة القضاء الإداري، يمكن ذكر بعض أمثلة قضائية على تلك الأعمال التمهيدية التي لا تعتبر قرارات إدارية: الإقتراح بالترقية (١٩٥٠/١٢/٢٠) - القيد على درجة مالية وإلغاء هذا القيد (١٩٥٣/٥/١٧) تأشيرة الوزير بالترقية عند خلو درجة.

(١٩٥٤/١/٢٧) - الإجراءات التي تسبق صدور قرار التجنيد.

(١٤/٦/١٩٦٠) - وعد الوزير بنقل المدعي بعد فترة معينة.

(١٨/٦/١٩٥٣) - إقتراح إحدى مجالس الكليات الجامعية بترقية أحد المدرسين إلى وظيفة أعلى (٢٧/٦/١٩٥٧).

وهذا هو ما قرره مجلس شورى الدولة في لبنان، ففي قراره بتاريخ ٢١/١/١٩٩٨ يؤكد أن «رأي مجلس الخدمة المفروض إبدائه بموجب القانون رقم ٩٣/١٩٩ لا يعتبر قراراً نافذاً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة» فهذا الرأي إذن هو عمل تمهيدي يسبق القرار الصادر في شأن استقالة الموظف، والقرار النافذ فيختص به مجلس الوزراء بإنهاء الخدمة^(١). كما أكد مجلس الشورى أيضاً أن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب يعتبر من الأعمال التمهيدية التي لا تلحق مبدئياً الضرر ولا تقبل الطعن^(٢).

ج - عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال اللاحقة لصدور القرار من أجل تنفيذه أو تفسيره:

أيضاً تأخذ هذه الأعمال اللاحقة حكم الأعمال السابقة على صدور القرار، فهي أيضاً لا تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الصحيح، لأنها لا تضيف جديداً بالزيادة أو بالنقص على المراكز القانونية القائمة، فالنشرات التي يصدرها الوزير لموظفيه لشرح قواعد قرار لائحي جديد وبيان كيفية تنفيذه لا تعتبر قرارات إدارية، أيضاً هناك بعض الأمثلة القضائية التي تضمنتها أحكام محكمة القضاء الإداري: كالخطاب الموجه إلى الإدارة المختصة بأن تخصم من المدعي مبلغاً من النقود عن المدة التي تقاضى فيها هذا المبلغ زيادة عن إستحقاقه (٣/٨/١٩٥٥) - تصديق مجلس إحدى الكليات الجامعية على محضر الجلسة السابقة

(١) قرار رقم ٢٢٧ تاريخ ٢١/١/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٦٣.

(٢) قرار رقم ١٧ تاريخ ٩/١٠/١٩٩٧، المرجع السابق ص ٢٠.

(١٨/٥/١٩٥٣).

ويمكن أن ندخل في طائفة الأعمال اللاحقة للقرار من أجل تنفيذه أو تفسيره، يمكن أن ندخل فيها بالإضافة للمنشورات ما يسمى بإجراءات التنظيم الداخلي التي تقتصر على تنظيم سير العمل داخل الإدارة ولا تغير بذاتها من المركز القانوني للموظفين أو الأفراد. ومن ثم فهي لا تعتبر قرارات إدارية تقبل المراجعة بالإبطال أو الإلغاء، وهو ما إستقر عليه إجتهد مجلس شوري الدولة اللبناني. ومن ذلك ما قضى به المجلس أنه «حيث أن القرار المطعون فيه... من نوع القرارات المتعلقة بشؤون داخلية والتي لا تقبل بذاتها الطعن لدى القضاء الإداري... فإن المراجعة تكون والحالة هذه مستوجبة الرد»^(١).

ثانياً: القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة.

قلنا فيما سبق أن العنصر الأول في القرار الإداري أنه عمل قانوني، أي أنه يحدث تغييراً مباشراً إيجاباً أو سلباً في المراكز القانونية القائمة، ولكن ليس كل عمل قانوني تقوم به جهة الإدارة يعتبر قراراً إدارياً، لأن العقود الإدارية هي الأخرى تعتبر أعمالاً قانونية تؤثر في المركز القانوني للإدارة والمركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة، لأنها تخلق حقوقاً والتزامات متبادلة.

وهنا يبرز لنا العنصر الثاني في القرار الإداري، وهو كونه عملاً يصدر بالإرادة المنفردة (للإدارة) أو عملاً يصدر من جانب واحد هو الجهة الإدارية، وهذا العنصر هو الذي يميز القرار الإداري عن العقد الإداري، فإذا كان كلاهما يعتبر من الأعمال أو التصرفات القانونية، إلا أن القرار الإداري يتميز بأنه يصدر بإرادة الإدارة وحدها بينما العقد الإداري يصدر ويتم بإرادتين معاً هما إرادة الإدارة والمتعاقد معها.

(١) قرار ٩٧٣ تاريخ ١١/٦/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٢٥٢.

ينتج عن ذلك أن العقد الإداري لا يجوز الطعن به بالإلغاء ولا يمكن أن يكون موضوعاً لدعوى الإلغاء. لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري الذي هو عمل يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وإنما يكون المجال الطبيعي للطعن في العقد الإداري هو دعوى العقد وهي من دعاوى القضاء الكامل، ويرفعها المتعاقد مع الإدارة على الإدارة المتعاقدة أمام المحكمة الإدارية أو محكمة القضاء الإداري (حسب قيمة المنازعة) أو أمام مجلس شوري الدولة في لبنان.

ونشير أخيراً بالنسبة لهذا العنصر الثاني المميز للقرار الإداري إلى نقطة هامة: هي أنه إذا كان القرار الإداري يتميز بأنه عمل يصدر بالإرادة المنفردة أو من جانب واحد إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن يصدر حتماً من شخص واحد ذلك أن السلطة الإدارية التي تختص بإصدار القرارات الإدارية قد تكون سلطة فردية معطاة لفرد كالوزير مثلاً أو المدير العام أو رئيس المصلحة. ولكن أحياناً قد تكون السلطات الإدارية ذات تكوين جماعي أن تتكون من عدة أشخاص، ويحدد القانون أن إصدار القرار الإداري من اختصاص تلك السلطة الإدارية الجماعية التكوين، ومثال ذلك القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أو من مجلس إدارة إحدى المؤسسات العامة أو من مجلس إحدى الكليات الجامعية، في مثل تلك الحالات الأخيرة يعتبر القرار صادراً أيضاً بالإرادة المنفردة للإدارة أو من جانب الإدارة وحدها، برغم التشكيل الجماعي للسلطة الإدارية ذلك لأن القرار الصادر يعبر عن إرادة واحدة هي «إرادة المجلس» كوحدة في ذاتها برغم تعدد أعضاء المجلس فالمجلس الجماعي يمثل كله جانباً واحداً في مواجهة الشخص الذي يخاطبه القرار ويؤثر في مركزه القانوني.

ثالثاً: القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية.

العنصر الثالث المميز للقرار الإداري، هو أنه يصدر عن جهة إدارية

عامة أو سلطة إدارية، ولا شك أن ذلك العنصر جوهري، لأن نتيجة له يجب رفض وصف القرارات الإدارية بالنسبة للقرارات التي تصدر من شخص من أشخاص القانون الخاص مثل الأفراد والهيئات الخاصة (شركة - جمعية - نقابة عمال - نادي رياضي) فالقرارات التي تصدر من أشخاص القانون الخاص لا يمكن إعتبارها قرارات إدارية وبالتالي لا يطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس شورى الدولة.

والجهات أو السلطات الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية هي تلك السلطات التي تتبع أحد أشخاص القانون العام الداخلي، إذن لا بد من تحديد أشخاص القانون العام حتى تحدد السلطات الإدارية التي تتبعها والتي تصدر القرارات الإدارية.

وأشخاص القانون العام كما هو مستقر في الفقه والقضاء تشمل الأشخاص العامة التالية:

(١) الدولة: والسلطات الإدارية في الدولة تشمل كل الهيئات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، فهي تبدأ برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فيما يتعلق باختصاصاتهما الإدارية (إذ يجب إستبعاد الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، وكذلك أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن القضائي) والوزارات المختلفة بما فيها من رئاسات إدارية وما يتبعها من المصالح العامة والإدارات العامة والفروع. والسلطات الإدارية في الدولة تسمى بالسلطات الإدارية المركزية.

وإذا كانت السلطات الإدارية في الدولة هي تلك السلطات المنبثقة عن السلطة التنفيذية، فإنه يجب إستبعاد السلطة القضائية وما يتبعها من محاكم، وكذلك يجب إستبعاد السلطة التشريعية، فقرارات هاتين السلطتين لا تعتبر قرارات إدارية وبالتالي لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس شورى الدولة، بل أن مجلس شورى الدولة لا يختص بنظر أعمالهما أصلاً، لأننا نعرف أن الأعمال القضائية والأعمال التشريعية

تخرج من إختصاص القضاء الإداري.

ولكن إستثناء من ذلك الأصل العام، نحن نعرف أن مجلس الدولة يعتبر قرارات رؤساء المحاكم العادية في سلطتهم الاشرافية على موظفي المحاكم من قبيل القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء لأن تلك القرارات ليست من قبيل الأعمال القضائية، وعلى سبيل الإستثناء أيضاً مجلس الدولة يقبل الطعن بالإلغاء ضد قرارات مكتب البرلمان فيما يتعلق بشئون الموظفين الإداريين، فتلك القرارات تعتبر إستثناء قرارات إدارية ولا تتصل بالوظيفة التشريعية^(١).

(٢) الأشخاص العامة المحلية: وهي الوحدات الاقليمية التي نظمها المشرع في قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في مصر وهي: المحافظات - والمراكز والمدن والأحياء والقرى والبلديات في لبنان، وهي تتمتع كلها بالشخصية المعنوية العامة بنص القانون، ينتج عن ذلك أن رؤساء تلك الأشخاص العامة الإقليمية والمجالس التي تمثلها تعتبر سلطات إدارية، وقراراتها تعتبر قرارات إدارية.

(٣) الأشخاص العامة المرفقية: وكانت تنقسم من قبل إلى

نوعين:

المؤسسات العامة التي تعمل في النطاق الإقتصادي والهيئات العامة التي تعمل في نطاق الخدمات العامة. ولكن المشرع في مصر ألغى النوع الأول وهو المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥، وبالتالي أصبحت الهيئات العامة وحدها هي الأشخاص العامة المرفقية^(٢)

(١) أنظر ما سبق أن قلنا عن الأعمال القضائية والأعمال التشريعية في الفصل الأول من الباب الثاني.

(٢) يلاحظ أن الجامعات هي نوع من الهيئات العامة، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص قرره قانون تنظيم الجامعات، ويختلف عن النظام القانوني العام للهيئات العامة طبقاً للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣.

وهي في لبنان المؤسسات العامة والمصالح المستقلة. وهكذا فإن رؤساء الهيئات الهامة ومجال إداراتها تعتبر سلطات إدارية، وما تتخذه من قرارات يعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن بدعوى الإلغاء. ويلاحظ أنه في لبنان الأشخاص العامة المرفقية هي المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة.

(٤) ما سبق يمثل الأشخاص العامة التقليدية، ولكن قضاء مجلس الدولة في مصر من ناحيته قد استقر على إضافة أشخاص عامة أخرى، ذلك أن القانون ينشيء أحياناً هيئات وتنظيمات يمنحها الشخصية المعنوية ولكن لا يحدد وصفها القانوني عما إذا كانت من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص، وهكذا ترك المشرع تلك المشكلة للقضاء، وقضاء مجلس الدولة ومجلس شورى الدولة اللبناني يستقر على أن تلك الأشخاص الجديدة تعتبر أشخاصاً عامة إذا كانت تتمتع طبقاً للقانون بإمprivileges القانون العام: مثل الإحتكار القانوني الذي تتمتع به تلك الهيئات، وحققها في إصدار قرارات ملزمة لأعضائها وحققها في فرض رسوم إجبارية على المنضمين إليها.. إلخ، ومتى أعتبرت الهيئة من أشخاص القانون العام، فإن قراراتها تعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء.

ومن أهم أمثلة تلك الأشخاص العامة طبقاً لأحكام القضاء:

- النقابات العامة المهنية، مثل نقابة الأطباء ونقابة الصيادلة ونقابة المهندسين.

- الغرف التجارية.

- بعض الهيئات الدينية، مثل مشيخة الطرق الصوفية وبطرخانة الأقباط الأرثوذكس في مصر (مع ملاحظة أن الأعمال الدينية البحتة لا تعتبر قرارات إدارية وإنما يعتبر كذلك القرارات التي تتخذها في تنظيم الهيئة الداخلي).

ولكن من ناحية مقابلة لم يعتبر قضاء مجلس الدولة المصري شركات القطاع العام من الأشخاص العامة، بل من أشخاص القانون الخاص، نظراً لأن المشرع قد نظمها في ظروف القانون الخاص ولم يمنحها إمتيازات السلطة العامة والقانون العام وبالتالي لا يعتبر موظفوها موظفين عموميين ولا تعتبر قراراتها هذا ما يهمنا - قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء (أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة التاسعة، ص ٧٠٧ بند ٥٩)(١).

المطلب الثاني

شرط أن يكون القرار الإداري نهائياً

لكي يقبل القاضي الإداري دعوى الإلغاء، لا يكفي أن يكون القرار موضوع الدعوى قراراً إدارياً، بل يجب أن يكون نهائياً أي أن يكون قراراً إدارياً نهائياً وهذا الشرط استخلصه القضاء الإداري من ذات نصوص قانون مجلس الدولة المصري وعبر عنه مرسوم مجلس شورى الدولة اللبناني بالقرار النافذ (مادة ١٠٥).

ويكون القرار الإداري نهائياً إذا صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى (محكمة القضاء الإداري - حكم بتاريخ ١٩٥٣/٣/٩) بعبارة أخرى نهاية القرار الإداري تعني أن ذلك القرار يجب ألا يكون قابلاً للتعقيب عليه أو للمناقشة من جانب سلطة إدارية أعلى، ولهذا يسمى جانب من الفقه القرار النهائي

(١) ينتج عن إعتبار شركات القطاع العام من أشخاص القانون الخاص، أن مجلس الدولة كقضاء إداري لا يختص أصلاً وابتداءً بمنازعاتها وإنما يكون الإختصاص للقضاء العادي، الإستثناء الوحيد هو إختصاص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة بنظر المنازعات التأديبية للعاملين في القطاع العام وهو إستثناء محدود بالدعوى والقرارات التأديبية وتضمن هذا الإستثناء قانون مجلس الدولة الحالي لعام ١٩٧٢.

بالقرار التنفيذي الذي يقبل التنفيذ بذاته ومباشرة^(١).

وبناء على ذلك الشرط، إذا كان القرار الإداري ما زال غير قابل للتنفيذ بأن كان ما زال محتاجاً لتصديق أو اعتماد جهة إدارية أعلى، فإنه يكون غير نهائي وبالتالي لا يقبل بعد الطعن فيه بالإلغاء.

ومن خلال أحكام مجلس الدولة نذكر بعض الأمثلة القضائية على قرارات إدارية غير نهائية:

- القرار الصادر من لجنة المأذونين بترشيح شخص لوظيفة مأذون، لا يعتبر قراراً نهائياً ولا يقبل الطعن بالإلغاء بالتالي لأن ذلك القرار يحتاج لتصديق وزير العدل الذي يصدر القرار بتعيين المأذون نهائياً (المحكمة الإدارية العليا - حكم بتاريخ ١٩٥٩/١١/٧).

- القرار الصادر من لجنة الشياخات بتعيين عمدة، لا يعتبر نهائياً لأنه يحتاج لتصديق وزير الداخلية (محكمة القضاء الإداري - حكم بتاريخ ١٩٤٩/٢/١٥ وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٩/٦/٢٧).

- قرارات المجلس الطبي المختص في شأن الأمراض المزمنة قبل اعتمادها من القومسيون الطبي العام، لا تعد قرارات إدارية نهائية قبل ذلك الإعتداد (محكمة القضاء الإداري - حكم بتاريخ ١٩٦٩/٤/٢).

- وكذلك لا يعتبر نهائياً قرار لجنة شئون الموظفين بوزارة العدل بترك أحد الموظفين في الترقية قبل اعتماد القرار من وزير العدل (محكمة القضاء الإداري - حكم بتاريخ ١٩٥٠/٢/١٦)^(٢).

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٢٠١.

(٢) أيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٧٩/١/٢١ أن تقرير كفاية العامل بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط طبقاً للمادة ٣٢ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - لا يعتبر قراراً نهائياً إلا بعد البت فيه من لجنة شئون العاملين بناء على تظلم العامل أو بعد فوات ميعاد هذا التظلم.

ولكن رغبة في التخفيف والتيسير على الأفراد المتقاضين، قضى مجلس الدولة المصري بقبول دعوى الإلغاء إذا كان القرار المطعون فيه ليس نهائياً وقت رفع الدعوى، ولكنه إكتسب الصفة النهائية أثناء سير الدعوى وقبل الحكم فيها. ومثال ذلك أن يطعن شخص في قرار لجنة الشياخات بتعيين عمدة قبل إعتداد ذلك القرار من وزير الداخلية ثم حدث أن أعتد الوزير القرار أثناء الدعوى وقبل الفصل فيها، فإن مجلس الدولة يرفض دفع الإدارة بعدم قبول الدعوى، ويقرر على العكس قبولها لأن القرار أصبح نهائياً أثناء سير الدعوى ولا داعي بالتالي لعدم قبولها (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٣/٤/٥).

شورى الدولة: شرط نهائية القرار في التشريع اللبناني وإجتهد مجلس

١ - أخذ التشريع اللبناني بنص صريح بشرط أن يكون القرار الإداري نهائياً حتى تقبل المراجعة بالإبطال (أو الإلغاء) ضد القرار. فالمادة ١٠٥ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ نصت - كما نعلم - على أنه «لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر». فالقرار الإداري يجب أن يكون له قوة التنفيذ أي نافذاً بحد ذاته، أي قابل للتنفيذ المباشر من جانب الإدارة. وهو يعني أن القرار يجب أن يكون نهائياً، ليس عملاً تمهيدياً يسبق إتخاذ القرار الأصلي مثل إبداء رأي جهة إدارية أو لجنة قبل صدور هذا القرار الأصلي. لأن رأي هذه اللجنة الإدارية ليس نافذاً بذاته بل هو عمل تمهيدي قد تأخذ به السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار النافذ أو لا تأخذ. وينطبق ذلك أيضاً على إجراء ما قد يوصف بالقرار، ولكنه مع ذلك لن يكون قراراً نافذاً يقبل الطعن بالإبطال، طالما أن القانون يتطلب إعادة بحثه والتصديق عليه من جهة تسلسلية أعلى إدارياً مثل تعيين عضو هيئة تدريس

بالجامعة اللبنانية مثلاً: فالقسم العلمي يقترح، ومجلس الكلية المعنية يصدر قراراً بالموافقة، ولكن ليس هذا هو القرار النافذ الذي من شأنه ترتيب الأثر القانوني وإنما هذا القرار النافذ هو المرسوم الصادر بتعيين الأستاذ بالجامعة (أو عضو هيئة التدريس).

- ويلاحظ أن عبارة لها قوة التنفيذ أي شرط النهائية في القرارات القابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة، تختلف في جوهرها مع عبارة «ومن شأنها إلحاق الضرر». فالعبارة الأخيرة تعني أن القرار من شأنه أن يغير من المركز القانوني للفرد أو الأفراد المعنيين بالقرار، وهو ما يعبر عنه باللغة الفرنسية *faisant grief*، أي يغير المركز القانوني للمخاطب الأصلي بالقرار أو أيضاً من شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن في القرار بالإبطال ويخلق له مصلحة مشروعة في هذا الطعن (أو طلب الإبطال). ولو أخذنا المثال المذكور أعلاه، فمرسوم تعيين عضو هيئة تدريس بالجامعة الحكومية هو قرار نهائي نافذ، وفوق ذلك هو يغير من المركز القانوني للمخاطب أصلاً بالقرار وهو الدكتور الذي أصبح عضواً بهيئة التدريس بالجامعة بناءً على هذا القرار. كما أنه أيضاً قد يؤثر في المركز القانوني بالضرر من ناحية ما لشخص آخر قد يرى أنه الأحق بهذا التعيين بناءً على المسابقة التي تقدم لها مع من تم تعيينه، ولذلك تتحقق له مصلحة مشروعة لطلب الإبطال لأن القرار أثر في مركزه القانوني هو أيضاً من هذه الناحية. وكمثال آخر لو فرضنا صدور قرار نهائي برفض إعطاء رخصة بناء، وقد يرى المواطن المعني أن هذا القرار معيب لأحد أوجه تجاوزه حد السلطة (كعيب عدم التعليل مثلاً كشكل جوهري أو عيب مخالفة القانون لتوافر الشروط في طلبه للرخصة)، فهذا القرار أثر في مركزه القانوني فيكون له حق المراجعة لأن القرار من شأنه أن يلحق به الضرر.

وهكذا شرط النهائية يماثله عبارة القرار الذي له قوة التنفيذ أو

النافذ بذاته، لأنه لا يحتاج لإعتماد أو تصديق سلطة تسلسلية أعلى، أما القرار الذي من شأنه إلحاق الضرر فهو يعبر في رأينا عن جوهر تعريف القرار الإداري كعمل قانوني، يجب أن يتضمن تغييراً في المركز القانوني للفرد أو الأفراد (أو الهيئات الخاصة).

تلك التفرقة لها صفة علمية، ولكن يلاحظ من الناحية العملية أن القرار الذي ليس له قوة التنفيذ لن يكون من شأنه إلحاق الضرر. لأنه طالما أن القرار ليس نافذاً بعد بل كان مجرد إقتراح أو توصية أو رأي، فهو بيقين لن يلحق الضرر أو لن يكون من شأنه إلحاق الضرر. لأن هذا الإقتراح أو الرأي هو عمل تمهيدي لا يغير بذاته من مركز الأفراد لا الفرد المخاطب به أصلاً ولا أحد من الأغيار الذي قد يصبهم القرار بضرر أو مساس ما. بل الذي سيغير المركز القانوني هو القرار الذي سيصدر من السلطة المختصة بناء على هذا الرأي أو الإقتراح، وقد يأخذ بالرأي أو يخالفه.

٢ - وقد أكد إجتهد مجلس شوري الدولة على إشتراط نهائية القرار أو أن يكون نافذاً بذاته، حتى يمكن طلب إبطاله، فيقول في أحد إجتهداته أنه إذا كان القرار المطعون فيه «ليس نافذاً بذاته» وإنما هو «رأي صدر عن لجنة عينها رئيس مجلس الوزراء لدرس الموضوع... على أن يبقى للمرجع التقريري المختص إتخاذ القرار النهائي النافذ بشأته» فإن هذا الرأي يكون «غير قابل للطعن»^(١). وفي حكم آخر بتاريخ ١٩٩٨/١/٢١^(٢)، يستعرض مجلس شوري الدولة نصوص فقرات المادة الأولى من القانون رقم ٩٣/١٩٩ التي أعطت الموظفين مهلة شهر من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية لتقديم طلبات إنهاء خدماتهم، ونصت الفقرة الرابعة من المادة الأولى على أن «يبدي مجلس الخدمة المدنية رأيه

(١) قرار ٩٨٨ تاريخ ١٩٦٢/١١/٢١، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ١٤٧.

(٢) قرار سابق الإشارة إليه، رقم ٢٢٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٦٣.

في طلب الموظف ويعيده إلى الوزير المختص خلال شهر واحد من تاريخ وروده إليه». وتنص الفقرة الخامسة من هذه المادة الأولى على أن السلطة المختصة بالبت في طلب الاستقالة أو إنهاء الخدمة، هو مجلس الوزراء الذي له أن يقبل الطلب أو يرفضه. وكانت الدولة في المراجعة المقدمة من الموظف صاحب العلاقة قد طلبت من مجلس شورى الدولة رد المراجعة لإنقضاء المهلة مدلية بأنه كان على المستدعي أن «يطعن في قرار مجلس الخدمة المدنية المتضمن رفض استقالته». فأجاب مجلس الشورى - في الحكم المشار إليه - على هذه النقطة قائلاً: «استعراض النصوص المشار إليها يبين أن «رأي مجلس الخدمة المدنية لا يعتبر قراراً نافذاً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة، مما يستوجب رد ما تدلي به الدولة لهذه الجهة طالما أنه ليس للمستدعي أن يطعن في قرار غير نافذ». لأن القرار النافذ الذي يقبل الطعن هو قرار مجلس الوزراء الذي هو وحده المختص بقبول طلب الاستقالة أو رفضه، أما رأي مجلس الخدمة المدنية فهو عمل تمهيدي ولا يمثل قراراً له قوة التنفيذ.

- كذلك أكد مجلس شورى الدولة أن قرارات الإحالة إلى مجالس التأديب، سواء مجلس التأديب العام أو مجلس تأديب القضاة العدليين، لا تعتبر بذاتها قرارات نهائية نافذة، وإنما هي أعمال تمهيدية لقرارات مجلس التأديب، ومن ثم فهي لا تقبل بذاتها مراجعة الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة. وفي ذلك قرر مجلس الشورى أن «إجتهاد هذا المجلس يستمر على اعتبار أن قرارات الإحالة على مجالس التأديب، لا تقبل الطعن أمام هذا المجلس لأنها لا تشكل قرارات إدارية نافذة بحد ذاتها.. إذ أنها مرحلة من المراحل المهيئة للقرار النافذ الذي يصدر عن مجلس التأديب»^(١). فهذا القرار الأخير وحده الذي يصدر من مجلس التأديب

(١) قرار ٧١٥ تاريخ ٢٣/١٠/١٩٨٠، رقم الدعوى ١٣١١٣.

هو القرار النافذ والذي من شأنه أن يلحق الضرر.

وقد أكد مجلس شورى الدولة إجتهاده في حكم حديث بتاريخ ٩/١٠/١٩٩٧، حيث قرر أن «قرار الإحالة على مجلس التأديب لا يؤلف مبدئياً قراراً من شأنه إلحاق الضرر، فهو من عداد الأعمال التمهيدية التي لا يمكن الطعن فيها عن طريق الإبطال أو النقص، لأن غايتها أن تمهد أو تهيء للقرار الذي سيتبع نتيجة الأعمال التمهيدية التي تشمل جميع قرارات التحقيق قبل إتخاذ القرار النهائي، ومن بين هذه الأعمال الإدعاء أمام لجنة قضائية أو إدارية أم الإحالة أمام مجلس تحقيق أو مجلس تأديب»^(١). ويستطرد مجلس الشورى موضحاً أنه إستثناء من هذه القاعدة يمكن في حالات خاصة الطعن في التدابير والأعمال التمهيدية إذا كانت مشوبة بعيب خاص بها وتؤلف عملاً منفصلاً «كصدور تلك الأعمال عن سلطة غير صالحة أو إتخاذها خلافاً للأصول الجوهرية والقوانين المرعية الإلزامية»^(٢).

- وإذا كان القرار غير نهائي وقت رفع دعوى الإبطال، ثم أصبح نهائياً قابلاً للنفذ بذاته أثناء سير الدعوى وقبل الحكم فيها يمكن القول الإتجاه العام لإجتهد مجلس شورى الدولة في لبنان يجعل الدعوى مقبولة تيسيراً على المستدعي. وهو نفس الإتجاه الذي يسير عليه مجلس الدولة في مصر كما سبق البيان. ويؤكد هذا التفسير لإجتهد مجلس شورى الدولة هو أن المجلس إستقر على أنه يمكن للمستدعي أن يتقدم بطلب تصحيح الخصومة طالما أن المراجعة لم تكن جاهزة للحكم، وتكون

(١) قرار رقم ١٧ تاريخ ٩/١٠/٩٧ - سابق الإشارة إليه، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٠ وما يليها.

(٢) وقد ذكر مجلس الشورى قرارات سابقة صادرة عنه قررت ذات الإجتهد: مثل قراره رقم ١٧٢ تاريخ ٢٣/٥/١٩٧٧ توفيق عيد/ الدولة، وقرار (مجلس القضاة) رقم ٥١ تاريخ ١٠/١٢/١٩٩٢. فؤاد مخلول الحداد/ الدولة - التفتيش المركزي ومجلس التأديب العام.

المراجعة جاهزة للحكم إذا إنقضت مهلة خمسة عشر يوماً المحددة للتعليق على تقرير المقرر ومطالبة مفوض الحكومة. وهو ما قضى به على سبيل المثال قرار مجلس شوري الدولة بتاريخ ١٩٩٨/٢/٥^(١). فطالما أن تصحيح الخصومة جائز قبل أن تكون الدعوى أو المراجعة جاهزة للحكم، فمن باب أولى لا يحكم المجلس بعدم قبول الدعوى إذا أثبت المستدعي أن القرار غير النهائي أصبح نهائياً قبل إعتبار الدعوى جاهزة للحكم.

المبحث الثاني

شرط المصلحة في رافع الدعوى

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس شوري الدولة والقضاء الإداري عموماً أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في رفعها والا حكم القاضي الإداري بعدم قبولها، وشرط المصلحة لقبول الدعوى هو في الواقع شرط عام لكل دعوى قضائية سواء كانت مرفوعة أمام القاضي العادي أو أمام القضاء الإداري، والنصوص التشريعية الرسمية صريحة في استلزام ذلك الشرط.

وبالنسبة للدعوى الإدارية - ومنها دعوى الإلغاء نص قانون مجلس الدولة في مصر لعام ١٩٧٢ في المادة ١٢ على أنه «لا تقبل الطلبات الآتية: (أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية..»

وفي لبنان نصت المادة ١٠٦ من مرسوم نظام مجلس شوري الدولة على شرط المصلحة الشخصية في دعوى الإبطال، بقولها «لا يقبل طلب

(١) قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ٩٨/٢/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٠٦؛ كذلك قرار مجلس الشوري السابق رقم ١٠٣ تاريخ ١٩٧٥/٥/١٥. اسعاف النابلسي/ الدولة.

الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه».

معنى المصلحة في دعوى الإلغاء:

تتميز المصلحة في دعوى الإلغاء بأن معناها أكثر إتساعاً بكثير من فكرة المصلحة التي تشترط في الدعاوى العادية أمام القضاء العادي، فبالنسبة للقضاء العادي المصلحة تعني بالضرورة وحتماً أن يكون لرافع الدعوى حقاً ذاتياً قد اعتدى عليه، سواء كان هذا الحق عينياً كحق الملكية أو حقاً شخصياً كحق الدائنية وحق المستأجر، فالقاضي العادي يحكم إذن بعدم قبول الدعوى إذا لم يكن لرافعها حق بالمعنى الدقيق.

أما في دعوى الإلغاء فإن القضاء الإداري يعطي للمصلحة مدلولاً أكثر إتساعاً وشمولاً، فهو لا يشترط لتحقيق المصلحة في رافع دعوى الإلغاء أن يكون هناك حقاً قد مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي «أن يكون الطاعن في مركز خاص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله (القرار) مؤثراً في مصلحة ذاتية للطالب تأثيراً مباشراً»^(١) بعبارة أخرى يكفي لتحقيق شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، أن يكون القرار المطعون فيه قد مس حالة قانونية خاصة بالطاعن تجعل له مصلحة مباشرة في الطعن بالإلغاء.

وقد أكد إجتهد مجلس شورى الدولة هذا المفهوم المتسع أو الرحب للمصلحة في دعوى الإبطال، فلا يشترط أن يكون للمستدعي حقاً بالمعنى الصحيح، بل يكفي أن يؤثر القرار في مصلحة شخصية أو ذاتية له أو يمس المركز القانوني للمستدعي على نحو ما. وهو ما عبر عنه مجلس الشورى في أحد أحكامه قائلاً بأنه «يكتفي لصحة الإدعاء في قضايا الإلغاء لتجاوز حد السلطة أن يكون المدعي صاحب مصلحة شخصية

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٦، مجموعة المبادئ، ص ٢٧، بند ١٩.

مباشرة ولا يشترط أن يكون صاحب حق»^(١). وللدلالة على هذا المفهوم الواسع لشرط المصلحة أنه في حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٨/٣/١٩٩٨، يقول المجلس «كون المستدعي عضواً في الصليب الأحمر بتاريخ صدور المرسوم المتضمن تعيين لجان مؤقتة لهذه الجمعية، يجعله ذا صفة وبالتالي ذا مصلحة للطعن في المرسوم المذكور»^(٢).

- وحكمة التوسع في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الإلغاء هي أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري غير المشروع، والهدف الحقيقي منها هو كفالة وضمان احترام مبدأ سيادة القانون حتى لا تعبت به السلطة الإدارية فيما تصدره من قرارات، فإذا كانت دعوى الإلغاء تحمي مصلحة الفرد الطاعن، إلا أنها قبل ذلك وفوق ذلك تستهدف سيادة أحكام القانون والرقابة على أعمال الإدارة، تلك الحكمة لا تتحقق في الدعاوى الشخصية المرفوعة أمام القضاء العادي التي تهدف فقط لحماية حقوق الأفراد ولهذا تأخذ المصلحة مفهوماً ضيقاً يستلزم وجود حق ذاتي لرافع الدعوى.

ومن ناحية أخرى، نفس الحكمة السابقة هي التي جعلت القضاء الإداري لا يشترط في رافع الدعوى شرط الصفة إلى جانب شرط المصلحة، فقد إستقر مجلس الدولة على إعتبار شرط الصفة مندمجاً في شرط المصلحة، فعلى خلاف التقاضي أمام القضاء العادي، تذوب الصفة وتندمج في المصلحة، بحيث إذا ما تحقق لرافع دعوى الإلغاء مصلحة شخصية في الطعن في القرار الإداري، فإن ذلك يكفي دون نظر إلى صفة رافعها أي أن مجلس الدولة يكتفي بشرط المصلحة، (أنظر حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٠/٣/١٩٤٩) وحكمها بتاريخ ٢٨/١١/١٩٦٧). وإجتهاد مجلس شورى الدولة في لبنان جرى على أنه

(١) قرار ٢٣٨ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٥٩، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ٣٥.

(٢) قرار رقم ٣٩١ تاريخ ١٨/٣/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٩٣.

إذا تحققت المصلحة الشخصية المباشرة تتحقق بالتالي الصفة للطاعن، فالصفة تندمج في المصلحة في دعوى الإبطال، من ذلك حكمه بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٠ حيث يقول المجلس «أن للمصرف مصلحة أكيدة في تقديم المراجعة طعناً بقرار مصرف لبنان المتضمن رفض منح المصرف تسهيلات خاصة وأن صفة المصرف للمدعاة تنبثق من هذه المصلحة»^(١) والحكمة هي نفسها التي دعت مجلس شورى الدولة إلى التوسع في مفهوم المصلحة، وهي أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية شرعت أساساً لضمان إحترام مبدأ سيادة القانون ولرقابة مشروعية أعمال الإدارة، مما يؤدي إلى التوسع في قبول دعوى الإلغاء والتخفيف من الشروط والقيود التي تحول دون الوصول إلى قضاء الإلغاء.

خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء:

تتميز المصلحة في دعوى الإلغاء بإتساع نطاقها ويتوسع القضاء الإداري في قبولها في تطبيقات عديدة ومتنوعة وكان رائد القاضي الإداري دائماً التيسير على الطاعنين ما أمكنه ذلك حتى تتوفر في النهاية حماية قواعد المشروعية فالشرط الوحيد لتحقيق المصلحة هو أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة لرافع دعوى الإلغاء، وهذا يكفي، وإذا ما تحقق هذا الشرط يستوي أن تكون تلك المصلحة حالة أو حتى محتملة كما يستوي أن تكون للطاعن في القرار مصلحة مادية أو حتى مجرد المصلحة الأدبية، كذلك يقبل مجلس الدولة المصلحة الجماعية، بل أنه إتجه أخيراً إلى قبول مصلحة الساكن أو المقيم في منطقة معينة.

وهكذا يمكن القول بأن المصلحة في دعوى الإلغاء تتميز بالخصائص التالية:

(١) قرار رقم ١٩٢ تاريخ ٩٥/١٢/٢٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٢٦٥. وأيضاً قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ٩٨/٢/٥، المرجع السابق، العدد ١٣ ص ٣٠٥ - ٣٠٦.

- يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة.
 - هل يجب أن تكون المصلحة محققة أم يمكن أن تكون محتملة؟
 - يجوز أن تكون مصلحة الطاعن مجرد مصلحة أدبية.
 - المصلحة يمكن أن تتحقق للجماعات والهيئات.
 - المصلحة يمكن أن تتحقق للسكان في منطقة معينة.
- ونعالج فيما يلي تلك الخصائص من خلال أحكام القضاء الإداري المصري:

أ - يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:

يشترط القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة والمصلحة الشخصية المباشرة تعني أن يكون الطاعن في القرار في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً.

وشروط المصلحة الشخصية المباشرة لرافع الدعوى شرط ضروري، لأنه بدونها ستصبح دعوى الإلغاء بدون ضابط أو قيد تماماً مثل دعوى الحسبة المعروفة في الشريعة الإسلامية. فإذا كان مجلس الدولة لا يشترط أن يستند رافع دعوى الإلغاء إلى حق ذاتي بالمعنى الضيق المعروف فإن المصلحة الشخصية المباشرة هي التي تبرر التجائه لمجلس الدولة، فبالرغم من أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية تهدف إلى إحترام الإدارة للمشروعية في قراراتها، إلا أنه لا يجوز عقلاً ومنطقاً قبول دعوى الإلغاء من فرد في الدولة لم يمسه القرار الإداري في شيء فمهما كانت الرغبة في حماية سيادة القانون فإنه لا يستساغ أن يلجأ أي شخص لمجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة طالباً إلغاء أي قرار لمجرد أنه خالف القانون، لذلك كان من الضروري وضع ضابط هام وهو أن يكون طالب الإلغاء في حالة قانونية خاصة أو في مركز قانوني متميز

بالنسبة للقرار المطعون فيه وهذا هو ما يعنيه شرط المصلحة الشخصية المباشرة. مع ملاحظة توسع القضاء الإداري في معنى المصلحة الشخصية المباشرة.

١ - وتطبيقاً لذلك لم يقبل مجلس الدولة المصري دعوى الإلغاء لإنتفاء المصلحة الشخصية المباشرة في الأمثلة الآتية.

- الدعوى المرفوعة للطعن في قرار إداري بالتعيين في وظيفة عامة ممن لا تتوافر فيه أصلاً الشروط اللازمة للتعيين فيها (محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٨/٦/٢٢).

- الدعوى المقدمة من موظف حاصل على مؤهل متوسط للطعن في الترقيات إلى وظائف لا يجوز قانوناً ترقية حملة المؤهلات المتوسطة إليها (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٤/٢/٢٤).

- كذلك قرر القضاء الإداري أن مجرد الإنتماء لهيئة التدريس لا يجعل أي عضو فيها حسبما إتفق ذا مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغاء أي قرار خاص بالترقية إلى وظيفة ليس من المحقق أو المحتمل إختياره لها بحكم تخصصه (محكمة القضاء الإداري - مجموعة أحكام السنة السابعة ص ٩٥٩).

ونذكر من إجتهد مجلس شوري الدولة في لبنان للتدليل على عدم توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة، حكم المجلس بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٣ حيث يقرر مجلس الشوري «أن طلب الإبطال لعله تجاوز حد السلطة لا يقبل إلا ممن كان صاحب مصلحة وفي حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إبطاله تأثيراً مباشراً وأكيداً. إن القرار المطعون فيه لا يمس بمصلحة المستدعي ولا يتعلق بأي حق من حقوقه بل يتعلق بالعقار رقم ٢٠٣ العائد للمالكين آخرين»^(١) ويستطرد الحكم للتدليل على عدم

(١) قرار رقم ٥١٤ تاريخ ١٩٩٨/٥/١٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد ١٣ ص ٤٩٧.

توافر أي مصلحة شخصية في المراجعة قائلاً «وبما أنه ولو عمدت المستدعى ضدها إلى هدم إنشاءات تخص المستدعي إلا أن ذلك لا يخوله حق المدعاة للمطالبة بإبطال قرار التعويض المقرر للمالكين مجاورين الناتج عن هدم الإنشاءات المقامة على عقارهم» وهكذا ينتهي الحكم إلى رد الدعوى أو عدم قبولها لعدم توافر شرط المصلحة، فيقول «إن المراجعة الحاضرة تكون مفتقرة إلى أحد العناصر الأساسية الجوهرية المتعلقة بالمصلحة المفروضة لقبول طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة، وبالتالي ردها».

كذلك للتدليل على اشتراط المصلحة الشخصية المباشر في إجتهد القضاء الإداري اللبناني، نذكر أيضاً حكم مجلس شوري الدولة بتاريخ ١١/٢/١٩٩٨، حيث قرر المجلس أنه «لم تثبت الجهة المستدعية بالرغم من تكليفها من المجلس، أن لها حساباً مصرفياً تتصرف به بموجب شيكات وبالتالي لا تتوافر لديها المصلحة الشخصية المباشرة لطلب إبطال القرار المطعون فيه والمتعلق بالشيكات التي ترجعها المصارف غير مسددة لإنتفاء المؤنة وبالأشخاص المتخلفين عن الإيفاء»^(١).

كذلك في حكم بتاريخ ٤/١٢/١٩٩٧^(٢)، قضى مجلس الشوري بأن «المصلحة في الإدعاء تصبح غير مشروعة إذا كان صاحب العلاقة قد رضخ للنص الذي يطعن فيه وإستفاد من مفاعيله».

٢ - ولكن من ناحية مقابلة مجلس الدولة في مصر أو مجلس شوري الدولة في لبنان يتوسع في تفسيره لشرط المصلحة الشخصية المباشرة، فهو يكتفي بأن يكون طالب الإلغاء في حالة قانونية خاصة تأثرت بالقرار المطعون فيه ونذكر أمثلة قضائية تكشف عن هذا المفهوم الرحب للمصلحة الشخصية المباشرة:

(١) قرار رقم ٢٨٣، تاريخ ٩٨/٢/١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٠٨.

(٢) قرار رقم ١٣٦، المرجع السابق، العدد ١٣ ص ١٨٥.

- فلورثة الموظف مصلحة في طلب إلغاء القرار بإنهاء خدمته على أساس غيابه أكثر من المدة المقررة، لأن هذا السبب قد يكون مانعاً لإستحقاقهم للمعاش أو المكافأة (محكمة القضاء الإداري ١٩٧٢/١/١٩).

- لكل عضو من أعضاء المجلس البلدي (المجلس المحلي الآن) مصلحة شخصية مباشرة في الطعن في القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية المركزية والتي من شأنها المساس بمصلحة المجلس الذي هو عضو فيه (محكمة القضاء الإداري ١٩٤٩/٢/١٠).

- للمالك في أحد الشوارع مصلحة في الطعن في القرارات التي تخالف نظام البناء في الشارع الذي يقع فيه العقار الذي يملكه. وذلك لأن نظم البناء والعمران قد شرعت لغاية جمالية وصحية (محكمة القضاء الإداري، ١٩٦٠/٣/١٧).

- كذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لمن كان اسمه مقيداً في كشف المرشحين للعمدية مصلحة في الطعن في قرار وزير الداخلية بتعيين العمدة (١٩٥٠/١٢/١٢).

- وفي قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني، نجده قرر ذات المبدأ في المفهوم الواسع للمصلحة الشخصية، ففي حكم لمجلس الشورى بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٠ نجد المجلس يقرر قاعدة اشتراط المصلحة الشخصية المباشرة، ثم يؤكد بعد ذلك أنه يميل إلى التوسع في قبول هذه المصلحة مع ذلك ضماناً لإحترام مبدأ المشروعية في قرارات الجهات الإدارية. يقول المجلس في الحكم المشار إليه «إن طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة لا يقبل إلا من صاحب مصلحة وفي حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار المطلوب إبطاله تأثيراً مباشراً وأكيداً. ومن الثابت أن إجتهد القضاء الإداري يميل إلى كثير من التساهل والتوسع في إعتبار المصلحة متوفرة من أجل قبول مراجعة الإبطال فتكون المصلحة مادية أو معنوية، وأما الشرط الأساسي فهو أنها يجب أن تكون حتماً ودائماً شخصية

ومشروعة»^(١). وتطبيقاً لهذا التوسع، ينتهي الحكم إلى أن «للمصرف مصلحة أكيدة في تقديم المراجعة طعناً بقرار مصرف لبنان المتضمن رفض منح المصرف تسهيلات خاصة وأن صفة المصرف للمدعاة تنبثق من هذه المصلحة».

وكمثال آخر على التوسع في مفهوم المصلحة المباشرة، نذكر حكم مجلس الشورى أيضاً بتاريخ ١٩٩٧/١١/٢٧ حيث يقرر: «إذا كان العقاران سيضمان إلى عقار واحد بموجب مرسوم الضم والفرز فإن للمستدعي مالك أحدهما مصلحة وصفة للطعن برخصة البناء المعطاة على العقار الآخر»^(٢). كذلك من قبيل التوسع قرر مجلس شورى الدولة «أن لمالك العقار المقابل للبناء المخالف مصلحة للمراجعة إذ أن من حقه أن تراعى في البناء المجاور أحكام الارتفاقات المقررة لما لمخالفتها من تأثير على العقار من النواحي الموضوعية لأجلها»^(٣). وقد تكون مخالفات العقار المجاور مخلة باتساع الطريق أو النواحي الصحية^(٤). كذلك في حكمه بتاريخ ٩٨/٢/٥ يقرر مجلس الشورى «أن للمالك المجاور مصلحة بإبطال الترخيص بالبناء نظراً لما سيكون لهذا البناء من تأثير على عقاره»^(٥).

ب - هل يجب أن تكون المصلحة محققة أم يمكن أن تكون المصلحة محتملة؟

١ - في إجتهد مجلس الدولة المصري:

في نظر مجلس الدولة المصري متى تحققت في الطاعن بالإلغاء

(١) قرار رقم ١٩٢ تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٢٦٥.

(٢) قرار رقم ١٢٢ تاريخ ٩٧/١١/٢٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٧١.

(٣) قرار رقم ٥٥٠ تاريخ ١٩٩٨/٥/٢١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥١٥.

(٤) قرار رقم ١٢٥٤ تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٢، المجموعة الإدارية، ١٩٦٣ ص ١٠٤.

(٥) قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ٩٨/٢/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٠٥.

المصلحة الشخصية المباشرة، فهذا كافي، فلا يشترط أن تكون تلك المصلحة محققة أو حالة وقائمة بل يكفي أن تكون مصلحة الطاعن محتملة في المستقبل.

- وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة القضاء الإداري بأنه «للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون (قرارات الترقية) حتى ولو لم يكن من شأن الغاء هذه القرارات ترقيته فوراً ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترتيبه في كشوف الأقدمية، فيطعن حتى ولو لم يكن مستوفياً وقت صدور القرار المطعون فيه المدة الزمنية الواجبة للترقية، إذ أنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرقين إليها، هذا إلى أن من مصلحته أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية (١٩٥٨/٢/٢٧).

- أيضاً، سبق أن حكمت محكمة القضاء الإداري أن الدعوى التي يرفعها جامعي بإسناد درجة من نصيب الجامعيين إلى غير جامعي تتوافر فيها المصلحة ولو كانت شروط الترقية غير متوافرة فيه لعدم تمضيته المدة المقررة (١٩٥١/٢/٢٢).

- كذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء الذي يعتد بمجرد المصلحة المحتملة، تمثلت المشكلة في الطعن المقدم من موظف بالكادر الإداري ضد قرار نقل موظفين من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري ووضعهم في كشف الأقدمية بالدرجة السادسة في ترتيب سابق على الموظف الطاعن، فقضت المحكمة الإدارية العليا بتوافر المصلحة في هذا الطعن بالرغم من أن الطاعن لم يكن قد استوفى بعد مدة الثلاث سنوات اللازمة للترقية إلى الدرجة الخامسة ذلك أنه «ليس من شك في أن الأسبقية في ترتيب الدرجة السادسة لها أثرها الحاسم حالاً أو مآلاً في الترقية إلى الدرجة الخامسة (١٩٥٩/١/٣).

٢ - في إجتهااد مجلس شورى الدولة اللبناني:

الأصل العام أن إجتهااد مجلس الشورى في لبنان يتجه نحو عكس إتجاه مجلس الدولة المصري الذي يقبل المصلحة المحتملة كما ذكرنا، إذ يتطلب مجلس الشورى اللبناني أن تكون مصلحة طالب الإلغاء حالة ومحقة وليست إحتمالية في المستقبل.

وإستند مجلس شورى الدولة في رفض المصلحة الإحتمالية أو المحتملة إلى أنه إذا كان لا يحق الطعن بالإلغاء إلا في القرارات الإدارية التي لها قوة التنفيذ أو النافذة بذاتها، فإن هذا يعني إشتراط المصلحة المحققة غير الإحتمالية في شأن المستدعي^(١). وتطبيقاً لذلك قرر مجلس شورى الدولة أنه «حيث أن الإخلاء الذي يشير إليه القرار المطعون فيه لا يعتبر تدبيراً نهائياً قابلاً للتنفيذ بل أنه ورد على سبيل الإحتمال فيما لو اقتضت إجراءات الهدم عند القيام بها إتخاذها. وحيث أن هذا التدبير يكون معلقاً على قيام حالة غير متحققة في الحال وعلى حدوث عوامل لا تتوفر إلا عند المباشرة بتنفيذ الإصلاحات المطلوبة. وحيث أن مثل هذا الإحتمال لا يقع تحت رقابة مجلس الشورى طالما أنه لا يشكل تدبيراً نهائياً ونافذاً في الحال وليست وقائعه وعناصره متوفرة لممارسة هذه الرقابة... فإن المراجعة بشأنه تكون مستوجبة الرد»^(٢).

- ونلاحظ على هذا الإجتهااد أن مجرد إشتراط أن يكون القرار له قوة التنفيذ أو نافذاً بذاته لا يبرر بالضرورة - في رأينا - تطلب المصلحة الحالة المحققة دائماً، ولا ينهض دليلاً ضد قبوله المصلحة الإحتمالية في المستقبل إذا كانت مرجحة الحدوث. كما في حالة الأمثلة القضائية في أحكام مجلس الدولة المصري سابق الإشارة إليها،

(١) أنظر استاذنا الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق ص ٣٨٠ - ٣٨١

(٢) قرار ٤٤٩ تاريخ ١٠/٥/١٩٦١، المجموعة الإدارية، السنة الخامسة، ص ١٦٩.

وتتعلق بقرارات خاصة بالموظفين العموميين. سيما وأن الأمر يتعلق بمجرد قبول دعوى الإلغاء، فما زلنا في مرحلة تسبق بحث الأساس في مشروعية أو عدم مشروعية القرار.

ولأن هذا الاجتهاد لمجلس شورى الدولة اللبناني ليس مدعماً في رأينا بما فيه الكفاية، لأنه - كما قلنا - قرار له قوة التنفيذ لا ينفي إمكان قبول المصلحة المحتملة في المستقبل. لأن قوة التنفيذ لا تعني أكثر من القرار النهائي، وهو ما لم يمنع مجلس الدولة المصري من قبول المصلحة المحتملة في الطعن بإبطال بعض القرارات الخاصة بالموظفين. ولذلك نحن نعتقد أن مجلس شورى الدولة اللبناني بدأ يعدل في احكامه الحديثة، عن الإتجاه السابق، وبدأ يميل إلى قبول المصلحة الإحتمالية في المستقبل في شأن الطعن في القرارات الخاصة بالموظفين العموميين، على غرار مجلس الدولة المصري.

والدليل على هذا العدول عن اشتراط المصلحة المحققة إلى قبول المصلحة المحتملة بالنسبة لقرارات الموظفين، نذكر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٥ حيث قرر صراحة ما يلي: «بما أن الاجتهاد إستقر بالنسبة للمراجعات المقدمة من الموظفين بصورة عامة بإعتبار أنه يكتفي بتوفر المصلحة غير المباشرة لقبول مراجعة الإبطال بشأن القرارات الفردية غير المشروعة التي تؤدي ولو بصورة غير مباشرة أو بعيدة إلى إلحاق الضرر بحرمانهم ضمناً من إفادة منحت لسواهم أو بإيجاد مزاحمين لهم في المستقبل لا تتوافر فيهم الشروط القانونية»^(١).

ج - يجوز أن تكون مصلحة الطاعن مجرد مصلحة أدبية:

فقد إستقر مجلس الدولة على أنه لا يشترط أن تكون مصلحة الطاعن بالإلغاء مادية فقط حتى تقبل دعوى الإلغاء فهذه الدعوى يمكن

(١) قرار رقم ٤٨٣ تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٧٥ - ٥٧٦.

أيضاً أن تحمي المصالح الأدبية، فمنذ بداية عهد مجلس الدولة قضت محكمة القضاء الإداري بأنه «يكفي فيما يتعلق بطلب الإلغاء أن يكون للطالب مصلحة شخصية مباشرة في الطلب مادية كانت أو أدبية» (١٩٤٧/٥/٢٠).

- أيضاً قضت نفس المحكمة أنه للمدير العام بوزارة الشؤون الإجتماعية مصلحة في الطعن في القرار الصادر بإسناد منصب وكيل وزارة مساعد إلى غيره، حتى ولو كان الطاعن قد أستقال عقب صدور هذا القرار تنكراً له وإحتجاجاً عليه (١٩٥١/٤/١٩).

- كذلك حكمت بأن «خروج الموظف إلى المعاش بناء على طلبه لا ينفي مصلحته في إلغاء قرار النقل لإنطوائه على عقوبة التنزيل في الدرجة وهو يريد أن يمحو الآثار الأدبية التي تترتب على هذا التنزيل (١٩٥٥/١/١٨).

- أيضاً أعتدت محكمة القضاء الإداري بالمصلحة الدينية في قضية تحصل في أن أحد الأشخاص تبرع بمبنى يملكه لكي يخصص لإقامة كنيسة قبطية، فقضت المحكمة بأن هذا الشخص صاحب مصلحة في الطعن في أي قرار إداري من شأنه تعطيل الشعائر الدينية لأن ذلك القرار يتصل بعقيدته وحرية ومشاعره (١٩٥٢/١٢/١٦).

ونذكر من إجتهد مجلس شوري الدولة في لبنان القرار الذي أكد فيه المجلس أنه «من الثابت أن إجتهد القضاء الإداري يميل إلى كثير من التساهل والتوسع في إعتبار المصلحة متوفرة من أجل قبول المراجعة الإبطال فتكون المصلحة مادية أو معنوية»^(١).

(١) قرار رقم ١٩٢ تاريخ ٩٥/١٢/٢٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٢٦٥؛ وكذلك القرار رقم ١٩٥ تاريخ ٩٥/١٢/٢٠ وأيضاً، المرجع السابق ص ٢٦٧.

د - المصلحة يمكن أن تتحقق للجماعات والهيئات:

أيضاً من مظاهر توسع مجلس الدولة ومجلس شورى الدولة اللبناني في مفهوم المصلحة في قبول دعوى الإلغاء، أنه إعترف بتحقيق المصلحة بالنسبة للجماعات والهيئات الخاصة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، ومجلس الدولة المصري في ذلك يؤكد ما سبق أن استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن.

فدعوى الإلغاء غالباً ما تعرض في صورة دعوى فردية يرفعها فرد موظف أو مواطن عادي. للطعن في قرار مس مصلحة فردية للطاعن شخصية مباشرة، فالدعوى تهدف إذن لحماية مصلحة فردية خاصة بشخص الطاعن بالإلغاء.

ولكن قد تكون الدعوى جماعية ترفعها جماعة أو هيئة خاصة تتمتع بالشخصية المعنوية، من أجل الدفاع عن المصلحة المشتركة لمجموع أفراد الجماعة ضد قرار إداري، تعتقد الجماعة أنه يمس تلك المصلحة المشتركة، ومثال ذلك الدعوى المرفوعة من النقابات والجمعيات والنوادي.

١ - ولقد إستقر قضاء مجلس الدولة المصري على قبول الدعوى الجماعية ولكن بشرط هام هو أن يكون القرار الإداري المطعون فيه قد مس مصالح وأهداف الهيئة الجماعية بصورة مباشرة أي مس الأغراض التي قامت تلك الجماعة للدفاع عنها ففي هذه الحالة فقط تتحقق للجماعة المصلحة الشخصية المباشرة التي تجعل الدعوى الجماعية مقبولة.

وقد أقر مجلس شورى الدولة في لبنان هذا المبدأ، ففي أحد قراراته يؤكد المجلس أن لنقابة أصحاب مستودعات الأدوية صفة الإدعاء ما دام «أن المراجعة غايتها المحافظة على حقوق الصيادلة ومصالحهم المشروعة»^(١). كما قرر قبول المراجعة إذا كان القرار المطعون فيه يتعلق

(١) قرار ٨٥٩ تاريخ ١٤/٧/١٩٦٤، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ٢٣٦.

«مباشرة بمصلحة كل فرد من أفراد النقابة»^(١)، لأن المراجعة في حقيقتها من شأنها أن «تؤدي إلى المحافظة على مصالح الأعضاء»^(٢). وفي حكم حديث بتاريخ ١٣/٧/١٩٩٨ يؤكد مجلس شوري الدولة أن «العلم والخبر الذي تعطيه الدولة للجمعيات المنشأة ليس من شأنه أن يوليها الأهلية أو الشخصية المعنوية اللتين تنشآن بإرادة مؤسسيها إنما يشترط المشرع لتمتعها بأهلية التقاضي فقط إعطاء العلم والخبر أو سحب العلم والخبر «يشكل قراراً إدارياً من شأنه إلحاق الضرر بالجمعية ومؤسسيها وأعضائها»، وينتهي الحكم إلى قبول مصلحة مؤسسي الجمعية في الطعن بالإبطال والتعويض نتيجة لذلك «وبما أنه لكل من المؤسسين مصلحة أكيدة لتقديم هذه المراجعة الرامية إلى إستحصال الجمعية التي ألفوها على العلم والخبر والتعويض عليهم».

٢ - أما إذا لم يمس القرار الإداري بصورة مباشرة أهداف وأغراض الجماعة التي أنشئت للدفاع عنها، وإنما مس القرار فقط مركزاً قانونياً شخصياً وخاصاً بأحد أعضاء الجماعة فإن للفرد ذي المصلحة وحده الطعن بالإلغاء، ولا تقبل في هذه الحالة الدعوى الجماعية.

تلك التفرقة قد عبرت عنها المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الهامة بقولها: «أنه من المسلم به أن للنقابات المنشأة وفقاً للقانون أن ترفع الدعاوى المتعلقة بحقوقها بصفقتها شخصاً معنوياً عادياً كالحقوق التي عساها أن تكون في ذمة أعضائها أو قبل الغير الذي يتعامل معها، كذلك استقر الرأي فقهاً وقضاً على أن للنقابات أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمصلحة الجماعية أو المشتركة للدفاع عن مصالح المهنة. وجرى القضاء

(١) قرار ١٥٣١ تاريخ ٢٤/١٢/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ٥٤.

(٢) قرار ١٠٢٥ تاريخ ١٨/٦/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٢١٨.

(٣) قرار ٧٣١ تاريخ ١٣/٧/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦٣١ وما بعدها.

في فرنسا على إعتبار أن للنقابة مصلحة جماعية إذا كان ثمة ضرر قد أصاب أعضائها بصفتهم أعضاء في النقابة وبسبب مباشرتهم للمهنة التي وجدت النقابة للدفاع عنها، غير أنه يجب التفرقة بين المصالح الجماعية والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء، فهذه المصالح الفردية هي ملك لأصحابها وهم أصحاب الحق في المطالبة بها ورفع الدعاوى عنها، ولا تقبل الدعوى بشأنها من النقابة (١٢/١١/١٩٦٠).

وعلى ذلك ولتليخيص كل ما سبق نقول إذا كان القرار الإداري يمس أغراض الهيئة الجماعية مباشرة، أي يمس المصلحة المشتركة للجماعة فإن مجلس الدولة يقبل دعوى الإلغاء من الجماعة ذاتها بوصفها شخصية معنوية مستقلة، أما إذا كان القرار لا يؤثر في المصلحة المشتركة للجماعة مباشرة وإنما يضر مصلحة خاصة بأحد الأعضاء بالذات أو بعضهم، فللمضرور وحده حق الطعن بالإلغاء في صورة دعوى فردية.

ولكن في هذه الحالة الأخيرة، حيث يتعلق القرار الإداري بمركز قانوني خاص بأحد أعضاء الجماعة وقام هذا العضو صاحب المصلحة الشخصية برفع دعوى الإلغاء، فإن مجلس الدولة في مصر يسمح أحياناً للجماعة أن تتدخل في الدعوى المرفوعة لتشد أزر العضو الفرد في دعواه، وذلك إذا كانت مصلحة العضو من شأنها أن تنعكس على مصلحة الجماعة بأسرها، فقد حدث أن رفعت سيدة طعنًا بالإلغاء ضد قرار صادر من مجلس الدولة باستبعادها من التعيين في الوظائف القضائية في المجلس نظراً لأنها امرأة، فقام الإتحاد النسائي بالتدخل في الدعوى المرفوعة لكي يدافع عن مركز هذه السيدة العضو في الإتحاد فقررت محكمة القضاء الإداري قبول هذا التدخل، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري، أن الإتحاد النسائي جمعية تقوم على الدفاع عن حقوق المرأة الاجتماعية والسياسية، وإذا كان القرار المطعون فيه قد إستند في

ترك المدعية في التعيين في وظائف مجلس الدولة الفنية إلى عدم ملائمة تعيينها بسبب أنوثتها، فإنه يكون للإتحاد ولا شك مصلحة محققة في التدخل دفاعاً عن مبادئه وقياماً على أداء رسالته (١٩٥٢/٢/٢٠).

هـ - المصلحة يمكن أن تتحقق للساكن في منطقة معينة:

١ - إن القضاء الحديث لمجلس الدولة المصري أصبح يميل نحو الاعتراف للساكن أو المقيم في منطقة معينة كمدينة أو قرية، بوجود مصلحة شخصية ومباشرة للدفاع عن المصالح الحيوية للمدينة أو القرية التي يسكن فيها، ولا شك أن هذا يمثل قمة التوسع من جانب القاضي الإداري في مفهوم المصلحة الشخصية المباشرة كشرط لقبول دعوى الإلغاء ولكن في الأمر تفصيل على الوجه التالي:

في أول الأمر كان مجلس الدولة يتردد كثيراً في قبول دعوى الفرد الساكن في منطقة معينة للدفاع عن مصالح المنطقة التي يقطن فيها، على اعتبار أنه لو قبل مثل هذه الدعوى لتحولت دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة يجوز لكل فرد رفعها بغير ضابط ضد أي قرار إداري غير مشروع، ولم يكن المجلس يعتبر المقيم في منطقة معينة ذا مصلحة شخصية مباشرة تجيز له رفع دعوى الإلغاء لمجرد إقامته فقط.

فعلى سبيل المثال قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لا تتوافر المصلحة في الدعوى المرفوعة من أحد أهالي إحدى القرى بطلب إلغاء قرار صادر بإلغاء هذه القرية، ولا يغير من ذلك كون رافع الدعوى عمدة القرية السابق إذا كان قد فصل من العمدية قبل إلغاء القرية بسنتين، ولكن يلاحظ أن المحكمة في نفس الحكم ذهبت إلى أن رافع الدعوى كان يمكن أن تتحقق له المصلحة إذا كان فصله من العمدية قد ترتب مباشرة على إلغاء القرية (١٩٤٩/١١/٢٢).

كذلك قضت محكمة القضاء الإداري أنه لا يجوز لكل فرد الطعن بالإلغاء في قرار صادر بسحب قرار سابق بالموافقة على إقامة وحدة

مجمعه في إحدى القرى، ولكن تتحقق المصلحة في هذا الطعن فقط للشخص الذي تبرع لإقامة الوحدة بالأرض اللازمة وبمبلغ من المال (١٩٥٩/١٠/٢٧).

ولكن في حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري نفسها في عام ١٩٥٢، قررت بأن أحد أهالي بلدة الروضة له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الصادر بنقل مقر المركز من بلدة الروضة إلى بلدة أخرى مجاورة (بلدة المحرص)، على اعتبار أن نقل المركز يضر بمصالح جميع الأهالي المقيمين بالبلدة. فقالت المحكمة «أن النزاع بين بلديتي الروضة والمحرص يقوم على مصلحة مواطني كل بلدة منهما في جعل مقر المركز الجديد في بلدتهم لتحصل على الفوائد الكثيرة المادية والأدبية من جراء وجود مقر المركز الجديد في بلدتهم والمدعي بإعتباره أحد مواطني بلدة الروضة له مصلحة شخصية محققة كغيره من مواطنيها في جعل مقر المركز الجديد بها، كما أن نقل المركز منها يعود عليه بالحرمان من تلك الفوائد، وهو في هذا وذاك لا يمثل غيره من المواطنين بل يمثل نفسه ما دامت له مصلحة شخصية، فدعواه ليست أن دعوى حسبة، ومن ثم تكون مقبولة منه بصفته الشخصية (١٩٥٢/٣/١١).

أي أنه برغم حالة التردد في قضاء محكمة القضاء الإداري في شأن قبول دعوى الساكن في منطقة معينة، نستطيع مع ذلك أن نلمس اتجاهاً نحو إمكانية الاعتراف بوجود مصلحة شخصية مباشرة للساكن أو المقيم.

وقد تأكد هذا الإتجاه بعد ذلك في قضاء المحكمة الإدارية العليا، فهي تقبل الآن دعوى الساكن في إحدى القرى للطعن في قرار يمس مصالح تلك القرية، ففي شأن الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بسحب قرار سابق بالموافقة على إنشاء وحدة مجمعه، أقرت المحكمة الإدارية

العليا بوجود مصلحة شخصية لأي فرد من أهالي القرية للدفاع عن مصالح تلك القرية ضد قرارات السلطة الإدارية التي تضر بتلك المصالح، وكانت حجة المحكمة القوية هي أنها لو لم تسمح بمثل هذا الطعن لأصبحت تلك القرارات محصنة ضد الإلغاء دون حق، فتقول المحكمة الإدارية العليا: ... أنه يكفي لمخاصمة هذا القرار في مثل الحالة المعروضة أن يثبت أن المدعي المواطن يقيم في تلك القرية حتى تتحقق له مصلحة شخصية في كل قرار يتعلق بمصالح هذه القرية والمقيمين بها، وإلا لما كان لأحد هؤلاء المواطنين أن يعترض على قرار يصدر في هذا الشأن، ولأصبحت مثل هذه القرارات الإدارية مصونة من الطعن عليها، مع أنها تمس مصلحة الأهلين فيها وتؤثر فيهم تأثيراً مباشراً كمجموع من الناس يقيم في هذه المنطقة (١٩٦١/١٢/٩).

هذا وفي إجتهد مجلس شوري الدولة اللبناني نجد قراراً يمكن أن نستخلص منه قبول مجلس الشوري لمصلحة سكان البلدة أو القرية المقيمين فيها أي ساكن أو مقيم منهم، للطعن بالإبطال ضد قرار إداري يضر بمصلحة بلدتهم أو قريتهم. هذا القرار - أو الحكم - هو بتاريخ ١٩٩٦/٧/٨^(١)، وفي القضية المعروضة في الحكم كانت الدولة قد طلبت من مجلس شوري الدولة رد المراجعة المقدمة من بعض سكان قرية أو بلدة «بشري» بطلب وقف تنفيذ وإبطال القرار رقم ٧ الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ ١٩٩١/١/٢٢ بتعيين «هيئة إدارية للجنة جبران الوطنية». وتأسس طلب رد المراجعة على أن مجرد إنتماء المستدعين إلى العائلات السبع لبلدية بشري لا يكفي لتحويلهم الصفة للإدعاء، وأن الصفة الجماعية تستوجب الصفة التمثيلية إن بتوكيل أو بتكليف أو بتعيين أو بانتخاب الأمر الغير متوفر فيهم، ولأن الصفة الشخصية تستوجب أن يكون المستدعي في وضع خاص أضرب به القرار المطعون فيه بصورة

(١) قرار رقم ٩٨١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ١٩٩٧ ص ٧٧٩.

مباشرة وأكيدة، الأمر غير المتوفر أيضاً.

ولكن مجلس الشورى - في هذه القضية - رفض طلب رد الدولة للمراجعة المشار إليه، قائلاً «وبما أن القانون رقم ٢٨ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٠ أجاز لوزير الداخلية تعيين هيئة إدارية جديدة - «للجنة جبران الوطنية» من عدد مناسب من الأعضاء من أبناء بلدة بشري». وأضاف مجلس الشورى المبدأ الأساسي الذي يعنينا هنا كإجتها هـام في الحكم «وبما أنه بمقتضى القانون المذكور، فإن كل من يثبت أنه من أبناء بلدة بشري، معني مباشرة بمضمونه، ويمكن أن يكون بهذه الصفة عضواً في الهيئة الإدارية الجديدة للجنة جبران الوطنية، ويكون من مصلحته بالتالي، الدفاع عن حقوق هذه البلدة التي خصها جبران خليل جبران في وصيته بريع واستثمار مكتبته، كونه أحد ابنائها الذي يستفيد من جراء إبطال أي قرار إداري يمس هذه الحقوق التي تعود عليه وإلى سواه من أبناء البلدة».

ولكن المصلحة الشخصية للساكن أو المقيم بمنطقة معينة تمثل الحدود القصوى لمفهوم المصلحة كشرط في دعوى الإلغاء، بمعنى أنه يجب ألا تقبل بالطبع دعوى مرفوعة من فرد ليس له صفة الإقامة المباشرة في منطقة معينة: كقرية بلدة - أو على الأكثر مدينة، فلا تقبل دعوى مواطن في الدولة يطلب بهذه الصفة المطلقة الطعن بالإلغاء في قرار لا يتعلق بمنطقة إقامته، وإنما يمس المصلحة العامة في مجموعها. مثل هذا الطعن لا يمكن قبوله، لأن دعوى الإلغاء برغم التوسع في قبولها لا يجوز بأي حال أن تكون دعوى حسبة.

ولأجل هذا قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لا تتوافر المصلحة في الدعوى المقامة من مواطن في محافظة (محافظة الفيوم) ضد قرار رئيس الجمهورية بتقسيم بلاد هذه المحافظة (١٨/٢/١٩٦٤)، فصفة الطاعن كمواطن في محافظة بأكملها لا تكفي بذاتها للقول بوجود

المصلحة في الطعن، فنحن هنا نبتعد كثيراً عن فكرة الساكن في مدلولها المنطقي، وندخل في نطاق دعوى الحسبة التي تتعارض مع فكرة دعوى الإلغاء^(١).

المبحث الثالث

شرط ميعاد رفع الدعوى

حدد المشرع المصري، وكذلك المشرع اللبناني ميعاداً قصيراً يجب أن ترفع فيه أو خلاله دعوى الإلغاء. بحيث إذا انقضى ذلك الميعاد دون تقديم الطعن في القرار من صاحب المصلحة، فإن دعوى الإلغاء (أو الإبطال) تصبح غير مقبولة. هذا الميعاد أو المهلة هو بوجه عام ستون يوماً في مصر، تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه لصاحب الشأن. أما المشرع اللبناني فقد حدد مهلة مراجعة الإبطال بشهرين تبدأ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

وترجع حكمة هذا الميعاد القصير إلى أن المصلحة العامة تقضي بأن يتحقق الاستقرار للقرارات الإدارية التي تصدرها السلطة العامة، فلا تظل مهددة بالإلغاء إلى ما لا نهاية وبدون تحديد سيما وأن تلك

(١) في مثل هذا القرار الصادر بتقسيم بلاد محافظة من المحافظات يمكن أن تتحقق المصلحة الشخصية بشأنه في رأينا بالنسبة للمجلس المحلي للمحافظة نفسه بإعتباره هو الممثل القانوني للمحافظة كشخصية معنوية ولكن مع ذلك لن تدخل مثل تلك المنازعة في نطاق دعوى الإلغاء، لإعتبار آخر هو أن قانون مجلس الدولة قد جعل الإختصاص في شأن المنازعات بين الجهات الإدارية العامة وبعضها البعض للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع التي تصدر في المنازعات رأياً ملزماً لأطراف النزاع وبالتالي تخرج مثل تلك المنازعات بين السلطات الإدارية العامة عن إختصاص القسم القضائي للمجلس، ولا يجوز إذن أن تكون محلاً لدعوى إلغاء أمام محاكم مجلس الدولة.

القرارات قد تقرر حقوقاً مكتسبة للأفراد، ومن ثم يجب المحافظة على تلك الحقوق وتأمين استقرارها بقدر الإمكان. تلك الحكمة في تقصير ميعاد دعوى إبطال القرارات الإدارية، لا تتحقق ولا تتوافر في شأن دعاوى القضاء الشامل (أو الكامل) حيث يطالب فيها المدعي بحقوق شخصية وذاتية، وبالتالي يكون من الجائز رفع تلك الدعاوى لمدة طويلة هي نفس مدة تقادم الحق المدعى به (الزمن الرباعي أو العشري).

- وفي التشريع المصري، جاء النص على ميعاد دعوى الإلغاء (أو الإبطال) في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي لعام ١٩٧٢، فقد نصت هذه المادة على أن:

«ميعاد رفع الدعوى (دعوى الإلغاء) أمام المحكمة ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو اعلان صاحب الشأن به.

«وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية. ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة».

وفي التشريع اللبناني، تنص المادة ٦٩ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي:

«مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

«وإذا كان القرار ضمناً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة فمهلة الشهرين المنصوص عليها في الفقرة السابقة تبتدئ اعتباراً من إنتهاء

المدة المعينة في المادة ٦٨ (الخاصة بالقرار المسبق أو ربط النزاع).

«إذا صدر قرار صريح قبل إنتهاء مدة الشهرين المذكورة تسري من جديد منذ هذا القرار مهلة المراجعة وإذا صدر هذا القرار بعد إنقضاء مهلة الشهرين فلا يكون من شأنه بدء مهلة جديدة.

«وإذا إنقضت مهلة المراجعة القضائية وتقدم بعد ذلك صاحب العلاقة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها فإقدام الإدارة على درس القضية مجدداً لا يفتح باب المراجعة إذا كان القرار الصادر نتيجة هذا الدرس مؤيداً للقرار الأول.
«لا تقبل الدعوى المقدمة بعد إنقضاء المهلة».

مهلة أو ميعاد مراجعة الإبطال من النظام العام: قبل أن نشرح تفصيلاً بناء على النصوص السابقة القواعد الخاصة بمهلة مراجعة الإبطال، تجب الإشارة منذ البداية أن مهلة الشهرين المحددة في التشريع اللبناني لرفع دعوى الإبطال هي من النظام العام. وهذا يعني من ناحية أولى أنه يجوز للإدارة المدعى عليها أن تتمسك بعدم قبول دعوى الإلغاء لفوات المهلة في أي وقت أثناء سير الدعوى، ولو بعد بحث دعوى الإلغاء في الأساس. كما يعني من ناحية أخرى أنه يجوز لمجلس شورى الدولة أن يقضي من تلقاء نفسه بعدم قبول الدعوى لفوات المدة دون أن تتمسك به الإدارة صراحة، أي للقاضي الإداري أن يثير مسألة فوات المدة عفواً ويحكم بعدم قبول المراجعة.

وهو ما سبق وأكده مجلس الدولة في مصر، وهو ما يؤكد مجلس شورى الدولة في لبنان. ففي حكمه بتاريخ ١٩٩٨/٣/٥ يقول مجلس الشورى «إن القواعد المتعلقة بمهل المراجعة تتعلق بالإننتظام العام وعلى القاضي أن يثيرها عفواً»^(١). وأهمية عبارة المجلس في هذا الحكم أنه

(١) قرار رقم ٣٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٣/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٧٣. وأنظر أيضاً قرار رقم ١٢٣ تاريخ ١٩٩٧/١١/٢٧، المرجع السابق ص ١٧٣.

ليس فقط لمجلس الشورى حق إثارة المدة أو المهلة من تلقاء نفسه، بل هذا واجب عليه ليتحقق عفواً من مدى إحترام المستدعي بالإبطال لمهلة الشهرين باعتبارها مسألة جوهرية في شكل الدعوى. وفي حكمه بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣، يؤكد مجلس شورى الدولة ضرورة إحترام مهلة تقديم دعوى الإبطال قائلاً أن «تقديم طلبات إدارية ومذكرة ربط نزاع بعد إنقضاء مهلة المراجعة بالقرار المطعون فيه ليس من شأنه قطع مهلة رد المراجعة بشأنه» مما يؤدي إلى رد المراجعة شكلاً دون بحثها في الأساس^(١).

إذا كانت القاعدة العامة أن مهلة مراجعة إبطال القرارات الإدارية عموماً سواء مراسيم عامة أو قرارات فردية هي مهلة شهرين، إلا أن المشرع اللبناني استثنى من هذه القاعدة القرارات التأديبية الخاصة بالموظفين العموميين حيث تكون مهلة الطعن ثلاثون يوماً فقط. وهذا ما نصت عليه المادة ١١٢ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة بقولها «في القضايا التأديبية، يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي». وهو ما أكدته مجلس شورى الدولة في إجتهاده^(٢).

وتفسير النص المشار إليه، أنه لو أن القرار التأديبي صادر من سلطة إدارية تسلسلية (وزير أو مدير عام مثلاً) فيكون الطعن هو طلب إبطال بسبب تجاوز حد السلطة، ويبدأ ميعاد الثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي إلى الموظف صاحب العلاقة. أما لو أن القرار التأديبي صادر من مجلس التأديب العام، وهو هيئة إدارية ذات صفة قضائية تصدر قرارات نهائية، فإن الطعن أمام مجلس الشورى يكون

(١) قرار رقم ٦٨ تاريخ ٩٧/١١/٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٨١.

(٢) قرار رقم ١٨١ تاريخ ١٩٩٨/١/٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢١٦.

وايضاً قرار المجلس رقم ١٣٤ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٤، المرجع السابق ص ١٨١.

بطريق النقض (أو التمييز)، ويبدأ ميعاد الثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار مجلس التأديب لصاحب العلاقة.

وفيما يلي سنبحث على التوالي المسائل التالية: بداية ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وقف الميعاد، قطع الميعاد، وأخيراً الأثر المترتب على إنقضاء الميعاد.

المطلب الأول

بداية ميعاد رفع دعوى الإلغاء (أو مراجعة الإبطال)

في نظرة سريعة على الوضع في مصر، استقر قضاء مجلس الدولة المصري في تفسيره للمادة ٢٤ من قانون المجلس الخاصة بميعاد دعوى الإلغاء، إستقر على التفرقة بين اللوائح أو المراسيم العامة وبين القرارات الإدارية الفردية. فبالنسبة إلى اللوائح أو المراسيم العامة أي التي تضع قواعد عامة، يبدأ ميعاد الستين يوماً المحددة في مصر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية التي تصدرها الوزارات أو المصالح العامة. أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية أي التي تمس مركز شخص معين بالذات (أو أشخاص معينين بالذات وبالإسم) فالميعاد لرفع دعوى الإلغاء بالنسبة لها يبدأ منذ أحد ثلاث وقائع: إما من تاريخ إعلانها أو تبليغها لصاحب الشأن المخاطب بالقرار، وإما من تاريخ نشرها أيضاً في النشرات المصلحية، وإما من تاريخ العلم اليقيني بالقرار أو ما يسمى بالعلم الأكيد. وهذه الحالة الأخيرة تعني أنه لو أن هناك قراراً إدارياً فردياً لم يعلن أو يبلغ لصاحب الشأن، ولم يتم أيضاً نشره في نشرة مصلحية، يمكن مع ذلك أن يبدأ

ميعاد الطعن فيه إذا أثبتت الإدارة مصدرة القرار بأدلة مقنعة أن صاحب الشأن علم بالقرار بشكل يقيني أو مؤكد «علماً يقينياً كاملاً نافياً للجهالة»^(١).

- وفي لبنان، نصت المادة ٦٩ فقرة أولى من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة اللبناني على أن «مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ».

من قراءة النص، يبدو لأول وهلة أنه بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية ميعاد الشهرين يبدأ بالنسبة لها لأجل الطعن من تاريخ التبليغ أو التنفيذ الفعلي للقرار الفردي، مما يفهم منه بطريقة المخالفة أن النشر هو الذي منه ميعاد الطعن في المراسيم العامة (أو اللوائح). لكن هذا التفسير لأول وهلة غير دقيق كما سنرى، إذ أن بعض القرارات الفردية أيضاً يبدأ ميعاد الطعن فيها أيضاً من تاريخ النشر وليس التبليغ أو التنفيذ، طبقاً لما أوضحه بحق إجتهد مجلس شورى الدولة في إجتهاده.

ومن ثم في تحديد كيفية بداية مهلة أو ميعاد الشهرين يجب أن نفرق ليس بين المراسيم العامة من ناحية والقرارات الفردية كما قرر مجلس الدولة المصري، بل يجب أن تكون التفرقة بين القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ نشرها وبين القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ. وذلك على النحو التالي:

أولاً: القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ نشرها.

نشر القرار الإداري هو إجراء يقصد به إعلام القرار ومضمونه للكافة، أي لسائر الأفراد عموماً، أو إعلامه لكل من يعنيه أمر هذا

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، المنشور في مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة الثانية ص ١٢٠٩؛ وأيضاً حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، المنشور في مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة الثامنة ص ٩٢٠.

القرار. وذلك حتى يمكن لمن يمس القرار مركزه القانوني أن يطعن به إذا تراءى له عدم مشروعية القرار.

١ - والأصل العام أن النشر يكون واجباً بالنسبة للقرارات التنظيمية العامة التي تخاطب أشخاصاً غير محددين بالذات، أي تتضمن قواعد عامة مجردة مثل المراسيم العامة بأنواعها التي يقررها مجلس الوزراء ويصدرها رئيس الجمهورية وتحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص مع توقيع رئيس الجمهورية. وغير المراسيم العامة هناك أيضاً قرارات تنظيمية عامة قد تصدرها سلطة إدارية أخرى تطبيقاً لنص قانوني معين كأحد الوزراء أو أحد المجالس الإدارية.

والأصل العام أيضاً بالنسبة لهذه المراسيم والقرارات التنظيمية العامة أن يكون أسلوب نشرها هو النشر في الجريدة الرسمية للدولة. لأن هذا الأسلوب هو الطريق الطبيعي الذي يفرضه المنطق إزاء مراسيم وقرارات عامة تخاطب أشخاصاً غير محددين، وذلك حتى يعلم بها كافة الأفراد. ويجب أن يكون هذا النشر واضحاً محدداً للسلطة التي أصدرت القرار ومضمونه حتى يعلم الأفراد به بطريقة نافية للجهالة^(١).

وبناء على ذلك تبدأ مهلة الشهرين لتقديم مراجعة الإبطال ضد المراسيم العامة أو القرارات التنظيمية العامة عموماً، منذ اليوم التالي لنشرها في الجريدة الرسمية. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بأن مدة الطعن «بالنسبة للمراسيم والقرارات التنظيمية ذات

(١) وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ بأنه «لا عبء بما تذهب إليه الحكومة من أن الأوامر الملكية المطلوب إلغاؤها نشرت في الجريدة الرسمية ولذا يسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها، إذ أن مثل هذا النشر لم يكن منتجاً أثره من حيث بدء سريان الميعاد في حق المدعي فلم يعلم بجميع العناصر التي اتخذت أساساً لترتيب الأقدميات والتي تمكن صاحب الشأن أن يتخذ موقفاً يحدد فيه مركزه من طلب الإلغاء»، حكم منشور في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة ص ١٧٦٠.

الصفة العامة» تسري من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية^(١). كما أكد مجلس الشورى بأن المرسوم التنظيمي العام «تبدأ مدة الطعن به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية...»^(٢).

كما قضى مجلس شورى الدولة بأن قرارات المجلس الأعلى للجمارك المتعلقة بالرسوم الجمركية تبدأ مهلة الطعن فيها «من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية بإعتبارها أنظمة عامة تتعلق بمجموع الأهلين وتخضع للنشر بهذه الطريقة»^(٣).

ويلاحظ أنه في حساب مهلة الشهرين على النشر في الجريدة الرسمية إذا كان اليوم الأخير مثلاً عطلة رسمية مثل عطلة عيد الأضحى المبارك، فيكون تقديم المراجعة للإبطال في أول يوم عمل رسمي، وهو ما أشار إليه حكم لمجلس الشورى بتاريخ ١٦/٤/١٩٩٨^(٤). ويلاحظ أنه في حساب المهلة عموماً فإن القاعدة العامة أن المهلة تبدأ من اليوم التالي لواقعة النشر (أو التبليغ أو التنفيذ) وتنتهي بانتهاء اليوم الأخير، وإذا وقع في نهاية المهلة عطلة رسمية فتمتد المهلة بمقدارها، ولكن العطلة الرسمية أو الأسبوعية لا يعتد بها إذا حصلت أثناء سريان المهلة.

٢ - وبجانب المراسيم العامة أو القرارات التنظيمية العامة يكون النشر واجباً أيضاً بالنسبة لبعض القرارات الفردية حتى تبدأ مهلة الشهرين، وذلك في حالة ما إذا كان القرار الفردي بجانب صاحب الشأن المعني بالقرار من شأنه أن يمس أيضاً المركز القانوني لأفراد غير ممكن حصرهم ويجب الحفاظ على

(١) قرار رقم ٦ تاريخ ١٩٥٩/١/٣، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة ص ٢٧.
(٢) قرار ١٣١٨ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٤، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ١٢١.
(٣) قرار رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٦٠/٦/٨، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ١٦٤.
(٤) قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٨٠/٤/١٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٣٢ وما بعدها.

حقهم في إمكانية الطعن بالإبطال. ومن ثم في هذه الحالة لضمان علمهم من نشر القرار رغم أنه أصلاً فردي يخاطب شخصاً أو أشخاصاً معينين بالذات. ومثال هذه الحالة أن يصدر قرار بترقية أحد أو بعض الموظفين المحددين بالذات وبالإسم، فهو قرار فردي إذن لأنه يخاطب هؤلاء الأشخاص الذين تم ترقيتهم بالإسم. ولكن هذا القرار بالترقية قد يضر أو يؤثر في مركز أشخاص أو موظفين آخرين قد يكون هذا القرار قد تخطاهم في الترقية أو يؤثر في أقدميّاتهم أو يمسه بأي وجه، فلا سبيل لعلمهم إذن بهذا القرار الفردي إلا بنشره بعدم إمكانية تحديد هؤلاء الأغيار الذين قد يضرهم هذا القرار وعدم إمكانية تبليغهم شخصياً.

وقد أكد مجلس شوري الدولة هذه القاعدة في عدد من أحكامه، وعلى سبيل المثال حكمه بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨ حيث قرر «أن القرار المطعون فيه يندرج في فئة القرارات الفردية التي يعتبر النشر بدءاً لسريان مهلة الطعن فيها بالنسبة للمستدعي الذي لا يعنيه القرار مباشرة إنما له مصلحة للطعن فيه نظراً لإمكانية تأثيره في مركزه»^(١). وكان القرار الفردي موضوع الطعن في القضية هو قرار بتعيين عميد شرطة قائداً للدرك الإقليمي بالوكالة طيلة غياب القائد الأصلي. وكان هذا القائد الأصلي هو عميد آخر قد تم تكليفه إجراء تفتيش إخباري وتحققت له مصلحة للطعن في قرار تعيين من شغل وظيفته رغم أنه ليس المخاطب مباشرة بقرار التعيين.

مفهوم النشر في إجتهد مجلس شوري الدولة:

سبق القول بأن النشر في الجريدة الرسمية هو الإجراء الشكلي الأصلي لنشر المراسيم العامة التي يقررها مجلس الوزراء، وكذلك القرارات التنظيمية العامة التي تهتم عموم الأفراد. فالمنطق يوجب أن يكون

(١) قرار رقم ٥٢٤ تاريخ ١٤/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠٣.

نشرها بالجريدة الرسمية لتحقيق عموم إبلاغها للكافة، وهذا ما أكدته أحكام مجلس شورى الدولة كما سبق ورأينا.

ولكن باستثناء هذه الحالة العامة، وحيث أن مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لم يحدد - في المادة ٦٩ أسلوباً معيناً بذاته للنشر، فقام مجلس الشورى في إجهاداته بوضع القواعد التالية التي ذكرها على سبيل المثال قرار المجلس بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨: «إنه يجمع تحت إسم النشر مختلف الطرق التي تسمح أو تجيز إيصال عمل إداري معين - عام أو خاص - لمعرفة وعلم عدة أشخاص غير محددين، وأن النشر يكون صحيحاً عند نشر العمل في الجريدة الرسمية. وقد إستقر العلم والإجتهد عندما لا يفرض النص طريقة معينة للنشر على إعتبار النشر صحيحاً عندما يتم نشر العمل في نشرات الإدارة، أو عن طريق اللصق أو الإعلان، أم بطريقة التعميم»^(١).

ومن ثم أهم قواعد النشر التي حددها إجتهد مجلس شورى الدولة من خلال الحكم المشار إليه هي أنه من ناحية أولى النشر يكون واجباً على الإدارة في كل قرار إداري يجب إيصاله لعلم عدة أشخاص غير محددين: إما لأن القرار تنظيمي عام بطبيعته، وإما لأنه فردي ولكن من شأنه أن يؤثر في مركز ومصلحة أشخاص آخرين غير محددين مقدماً. ومن ناحية ثانية طالما أن القانون لم يحدد أو لم يفرض طريقة أو أسلوب معين للنشر فيعتبر النشر صحيحاً ومنتجاً لأثره، إذا تم بأي طريقة تحقق العلم بمضمون القرار. هذه الطرق المختلفة تشمل أولاً وبالطبع الجريدة الرسمية، التي يجوز أن تنشر فيها بجانب المراسيم والقرارات العامة أيضاً القرارات الفردية التي تمس مركز أفراد غير محصورين. كما تشمل طرق النشر الأخرى النشر في نشرات الإدارة، أو لصق القرار أو

(٢) قرار رقم ٥٢٤ تاريخ ١٤/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠٣؛ وأيضاً قرار مجلس الشورى رقم ١٣٠ تاريخ ٩٧/١٢/٣، المرجع السابق ص ١٧٧.

إعلانه مثل لصقه على لوحة الاعلانات في الوزارة أو المصلحة، أو أخيراً أسلوب التعميم وهو عبارة عن منشور إداري يتضمن القرار. ومن الناحية العملية الغالب أن تكون الطرق الأخرى غير النشر في الجريدة الرسمية، بالنسبة للقرارات الفردية التي تهم أشخاص غير محددين وقد تمس مصالحهم رغم أنهم غير المعنيين أصلاً بالقرار الفردي. ومع ذلك ليس ما يمنع من نشر مثل هذا القرار الفردي أيضاً في الجريدة الرسمية.

ويلاحظ أنه بين طرق النشر المشار إليها أعلاه ووردت في إجتهد مجلس شورى الدولة، توجد ما يسمى بالنشرات المصلحية (أو نشرات الإدارة). وهي يمكن الإلتجاء إليها كما أشار حكم مجلس الشورى المشار إليه أعلاه لنشر القرارات الإدارية سواء تنظيمية عامة أو فردية وتتصل بمصالح أشخاص غير محددين، ويكون ذلك عملاً بشأن قرارات خاصة بتنظيم وزارة معينة وبموظفيها بما تتضمنه من مصالح وإدارات. والنشرة المصلحية قد تجري عادة بعض الوزارات على إصدارها، ويمكن بالتالي أن تتضمن قرارات تنظيمية عامة أو فردية تمس موظفي الوزارة بإدارتها.

وقد إتجهت أحكام مجلس الدولة المصري على أنه هناك فارقاً بين النشر في الجريدة الرسمية وبين النشر في النشرات المصلحية من حيث بداية مهلة أو ميعاد الطعن في القرار. تلك التفرقة هي أن الميعاد يبدأ منذ واقعة النشر في الجريدة الرسمية، بينما في حالة النشر في النشرات المصلحية لا يكفي مجرد ظهور النشرة المصلحية لكي يبدأ ميعاد للطعن ولكن لا بد لتحقيق ذلك الأثر توزيع تلك النشرات على الجهات الإدارية التي يتبعها ذوو الشأن، حتى يستطيع الموظفون بتلك الجهات العلم بالقرارات التي تتضمنها تلك النشرات. وعلة تلك التفرقة هي أن الجريدة الرسمية جريدة دورية تباع في كل مكان منذ صدورها فيفترض إذن العلم بها من تاريخ النشر، أما النشرات المصلحية فهي على العكس لا

تباع لمن يطلبها ولكنها توزع فقط على الجهات الإدارية ذات الشأن^(١).

وجوب أن يكون النشر وافياً وواضحاً: استقر إجتهد مجلس شورى الدولة على أن نشر القرار - سواء قرار تنظيمي عام أو قرار فردي قد يؤثر في مصالح أفراد غير محصورين - يجب أن يكون واضحاً ووافياً لكل عناصر القرار ومضمونه، حتى يحقق النشر أثره في تحقق العلم الوافي بالقرار وحتى يمكن أن تبدأ مهلة الطعن. ويكون النشر وافياً وكاملاً إذا تضمن نشر القرار بكامله، أو نشر القرار الأصلي مع ملحقاته مثل الجداول الملحقه به. وهو ما قرره مجلس الشورى في أحد أحكامه، إذ يقول أن نشر قرارات المجلس الأعلى للجمارك المتضمنة تخفيض الرسوم الجمركية لا يغني عن نشر الجداول الملحقه بها «وحيث أن الجداول الملحقه بالقرار... لم تنشر في الجريدة الرسمية وأن نشر نص القرار وحده لا يسري عليها ولا يعفي من وجوب نشرها لتسري مهلة الطعن بشأنها. وحيث أن الإشارة في الجريدة الرسمية إلى ايداع هذه الجداول والملاحق في مكاتب مصلحة جمارك بيروت لا يعد بمثابة نشر تبدأ به مهلة الطعن»^(٢).

وإذا حدث أن نشرت الإدارة مجرد ملخص للقرار، فهو يمكن أن يكون كافياً في أحداث بداية الميعاد، بشرط أن يكون ملخص القرار وافياً شاملاً عناصره الأساسية. وقد استقر إجتهد مجلس الدولة المصري - كما سبق القول - على ضرورة النشر الوافي الكامل إن لم يكن لكل القرار فعلى الأقل عناصره ومحتوياته الرئيسية^(٣).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٦٨/٣/٧؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/٢/١٨، مجموعة مبادئ هذه المحكمة، السنة ١٨ ص ٦٠٠.

(٢) قرار ١٥٠ (سالف الذكر) تاريخ ١٩٦٠/٦/٨، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ١٦٤.

(٣) الحكم السابق الإشارة إليه، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة ص ١٧٦٠؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٥/٢/١٤، مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة العاشرة ص ٦٧٢.

ثانياً القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

والمقصود هنا هو القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب شخصاً أو أشخاصاً معينين بالذات أو بالإسم، فهي التي تبدأ مهلة الطعن فيها بالإبطال من إحدى واقعتين: إما من تاريخ التبليغ، وإما من تاريخ تنفيذ القرار الفعلي. وهذا هو ما نصت عليه المادة ٦٩ - سابق الإشارة إليها - من مرسوم مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥.

فمهلة الشهرين للطعن في القرارات الإدارية الفردية تبدأ إذن من تاريخ تبليغها أو من تاريخ تنفيذها، وذلك بالنسبة لأصحاب الشأن المعنيين بالقرار أو المخاطبين به. أما لو كان القرار الفردي من شأنه أن يمس مصلحة الغير أو الأغيار، فإن المهلة بالنسبة لهم فقط لا تبدأ إلا بنشر القرار لضمان علمهم، كما سبق القول.

وقد جرى إجتهد مجلس شورى الدولة اللبناني على تأكيد هذه القاعدة التشريعية في بداية مهلة الطعن بالإبطال بالتبليغ أو التنفيذ^(١).

والمقصود بالتبليغ هو قيام الإدارة بإبلاغ أو إعلام صاحب الشأن نفسه بالقرار الصادر ضده، إما شخصياً ومباشرة وتوقيعه على أصل القرار بالعلم أو باستلام صورة من القرار. وإما قد يتحقق التبليغ لصاحب الشأن بإرسال القرار إليه (أي نسخة منه) في موطنه الحقيقي الذي يقطن فيه أو موطنه المختار مثل مكتب محاميه أو مركز تجارته. وإذا كان من صدر ضده القرار شخصاً معنوياً كشركة أو جمعية أو نادي فإن تبليغ القرار يعني إبلاغه للممثل أو النائب القانوني لهذا الشخص المعنوي، وهو عادة رئيسه. كذلك إذا كان صاحب الشأن

(١) على سبيل المثال: قرار رقم ٤٣١ تاريخ ٢٦/٣/١٩٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٢٠؛ وقرار رقم ١٣٠ تاريخ ٣/١٢/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٧٧؛ وقرار رقم ١٣٦ تاريخ ٤/١٢/١٩٩٧، المرجع السابق ص ١٨٥.

(من صدر ضده القرار) ناقص الأهلية أو عديمها، فيكون التبليغ إلى الوصي أو الولي أو القيم الذي يرعى قانوناً مصالح صاحب الشأن في هذه الحالات. وإذا تعلق القرار الفردي بعدد من الأشخاص المعنيين بالذات أفراداً أم موظفين، وجب أن يحصل تبليغ كل منهم بأسمائهم.

هذا ويشترط إجتهد مجلس شورى الدولة اللبنانية أن يكون تبليغ القرار يتضمن العناصر الأساسية التي يتضمنها القرار، بحيث يتمكن صاحب الشأن المعني معرفة حقيقة القرار ومدى أثره على مركزه القانوني.. وهو ما أكدته حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٠/٩/١٩٩٦ - على سبيل المثال - حيث يقرر المجلس «أن التبليغ الذي يفتح مهلة المراجعة يكون صحيحاً في كل مرة يثبت فيها أن الشخص المعني بالتبليغ اطلع بصورة كافية على مضمون القرار بشكل يمكن معه معرفة ما ينطوي عليه من عيوب ومدى تأثير ذلك على وضعه القانوني»^(١).

والمقصود بالتنفيذ هو التطبيق والتنفيذ الفعلي للقرار على صاحب الشأن أو أصحاب الشأن المخاطبين بالقرار، أو على الأقل البدء في هذا التنفيذ. وتبدأ مهلة الطعن بالإلغاء أو الإبطال من تاريخ التنفيذ أو بداية التنفيذ الفعلي، بإعتبار أن القرار لم يسبق تبليغه لصاحب الشأن. فالتنفيذ هو إذن واقعة أخرى بديلة يبدأ منها الميعاد أو المهلة إذا لم يحصل التبليغ.

ومن ثم يبدو أن التبليغ هو الأسلوب العادي أو الأول لبداية المهلة، فلا يلجأ القاضي الإداري في بحث مدى وقوع التنفيذ الفعلي للقرار لحساب المهلة إلا إذا لم يتحقق للقاضي تمام التبليغ من جانب الإدارة، وهو ما يجري عليه إجتهد مجلس شورى الدولة، فعلى سبيل المثال قرار المجلس الذي يؤكد فيه «أن القرار المطعون فيه هو من القرارات الفردية

(١) قرار رقم ٢١ تاريخ ٩/١٠/٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢، ١٩٩٨ ص ٢٦.

الصريحة التي يجب تبليغها فلا تسري مهلة الطعن بشأنها إلا من تاريخ التبليغ»^(١). وفي حكم آخر يقرر مجلس الشورى أن إبتداء المهلة تكون من تاريخ التبليغ وذلك مع وجوب إضافة مهلة المسافة إلى مهلة الطعن^(٢). كذلك في حكم حديث بتاريخ ١٩٩٨/٦/٢، يقرر مجلس شورى الدولة «أن مهلة المراجعة بشأن القرارات الفردية هي شهران تبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ وإذ كان لا يتبين من ملف المراجعة أن القرار المطعون فيه قد أبلغ إلى المستدعي فإنه نفذ بتاريخ انقطاعه عن الخدمة...»^(٣).

على أي حال إذا لم يثبت أن الإدارة أبلغت القرار إلى صاحب الشأن، فمن الممكن أن تبدأ المهلة إذن بتنفيذ القرار أو بداية تنفيذه الفعلي على صاحب الشأن. ومن ثم إذا مرت مهلة الشهرين من بدء تنفيذ القرار تحسن القرار الفردي ولا تقبل مراجعة الإبطال شكلاً. ولكن يلاحظ أن حكماً هاماً من مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٨ اشترط شرطاً مشروعاً ومنطقياً في هذا التنفيذ، وهو أن يكشف بوضوح عن إطلاع وعلم صاحب الشأن بالقرار موضوع التنفيذ وإلا لا تبدأ مهلة المراجعة. فيقرر مجلس الشورى في الحكم المشار إليه «أن التنفيذ الذي من شأنه أن يوصد باب المراجعة بإنقضاء شهرين على حصوله هو التنفيذ الذي يشكل قرينة كاملة على إطلاع المنفذ إطلاعاً كاملاً على النص المطعون فيه»^(٤).

ويلاحظ أنه في مصر يقبل مجلس الدولة المصري كقضاء إداري - كما سبق القول - أن تبدأ مهلة أو ميعاد الطعن (وهي ستون يوماً) من تاريخ العلم اليقيني لصاحب الشأن بالقرار إذا أثبتت جهة الإدارة هذا

(١) قرار رقم ٢٨٨ تاريخ ١٩٦٢/٦/١٩، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ١٤١.

(٢) قرار رقم ٣٩٥ تاريخ ١٩٦٣/٣/١، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ٢٠.

(٣) قرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٩٩٨/٦/٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٥٠.

(٤) قرار رقم ٩٩ تاريخ ١٩٩٥/١١/٢٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ١٦٢.

العلم اليقيني أو الحقيقي، رغم عدم سبق إعلان القرار (أو تبليغه). ولكن مجلس شورى الدولة اللبناني لا يقبل ذلك من حيث المبدأ. ففي حكم لمجلس الشورى بتاريخ ١١/٣/١٩٩٧، يقرر المجلس أنه بناء على نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٥٣ مروراً بنظام المجلس لعام ١٩٥٩ والنظام الحالي لعام ١٩٧٥ «لم يعد العلم الأكيد (ويقصد العلم اليقيني) بالقرار الإداري بدءاً لمهلة الطعن بهذا القرار إلا إذا كان دليلاً على تنفيذه»^(١). وهو ما يعني بوضوح أن مجلس شورى الدولة يرى أنه لا يجوز طبقاً لنظام مجلس شورى الدولة الأخذ - مثل مصر - بالعلم اليقيني كواقعة مستقلة يبدأ منها مهلة الطعن بالإبطال، لأن المادة ٦٩ من نظام المجلس حددت بداية مهلة الطعن في القرارات الفردية بالتبليغ أو التنفيذ. ولكن يمكن فقط أن يؤخذ بالعلم اليقيني أو الأكيد كقرينة أو دليل على حصول التنفيذ.

وكمثال على بداية مهلة الطعن في لبنان من واقعة التنفيذ إذا لم يحصل تبليغ للقرار، نذكر حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٤/١١/١٩٩٥، حيث يقرر المجلس أنه «يكون المستدعي قد نفذ القرار المطعون فيه لأن عدم قبضه رواتبه يعني بصورة أكيدة تنفيذ قرار إقراره مستقبلاً حكماً»^(٢).

يبقى القول بأنه كما سبق وأوضحنا أن المشرع اللبناني في نظام مجلس شورى الدولة (في المادة ١١٢) قد حدد مهلة ثلاثين يوماً فقط للطعن بالإبطال (أو بالنقض) ضد القرارات التأديبية الخاصة بالموظفين، كاستثناء من مهلة الشهرين كأصل عام للطعن. واشترطت المادة ١١٢ من نظام المجلس أن تبدأ هذه المهلة (الثلاثين يوماً) من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي، ومن ثم فلا يجوز أن تبدأ هذه المهلة الاستثنائية من

(١) قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٩٠.

(٢) قرار رقم ٦٤ تاريخ ١٤/١١/٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، السنة العاشرة ص ٩٤.

تاريخ تنفيذ القرار بل فقط من تاريخ تبليغه^(١)، على خلاف الأصل العام لعموم القرارات إذ أن المهلة للطعن تبدأ إما من تاريخ التبليغ وإما من تاريخ تنفيذ القرار.

- كيفية بدء وحساب المهلة في حالة القرارات السلبية أو بالإمتناع:

من المعروف في إجتهااد مجلس شورى الدولة (كما رأينا في الكتاب الأول) أن القرارات الإدارية الصريحة الموجهة إلى صاحب الشأن لا تتطلب سبق تقديم مذكرة ربط نزاع، لأن هذه المذكرة تستهدف الحصول على قرار مسبق من الإدارة للطعن فيه في حالة الرفض الصريح أو الرفض الضمني في حالة عدم رد الإدارة على مذكرة ربط النزاع خلال مهلة شهرين (المادة ٦٨ من مرسوم نظام مجلس الشورى). وعلة عدم الحاجة لمذكرة ربط نزاع في حالة القرارات الإدارية الصريحة، هي أن القرار النافذ الذي من شأنه إلحاق الضرر بوجود فعلاً وهو القرار الإداري الصريح، فلا داعي إذن لمذكرة ربط نزاع لأن هناك أصلاً قرار صريح يمكن الطعن فيه بالإبطال مباشرة أمام مجلس شورى الدولة. وهو ما عبر عنه مجلس الشورى في إجتهااداته - كما نعلم - وعلى سبيل المثال حكمه بتاريخ ١٣/٥/١٩٩٨ حيث يقرر المجلس «في حال وجود قرار إداري صريح موجه إلى صاحب الشأن فإنه لا يحتاج إلى تقديم مذكرة ربط نزاع من السلطة الإدارية المختصة»^(٢). ولذلك نحن نعرف أن منازعات القضاء الشامل مثل منازعات العقود الإدارية والتعويضات وتسويات الموظفين هي التي تتطلب سبق تقديم مذكرة نزاع، للطعن في قرار رفض الإدارة الصريح أو الضمني.

(١) انظر في تأكيد هذا المعنى: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٣٤ تاريخ ١/٤/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤١٢.

(٢) قرار رقم ٤٩٧ تاريخ ١٣/٥/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٨٣.

ولكن هناك حالة القرار الإداري السلبي أو بالإمتناع، وهي
إمتناع الإدارة المختصة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره قانوناً.
فهنا لا يوجد قرار لإمتناع الإدارة، فلا يوجد قرار تم تبليغه أو تنفيذه
حتى تبدأ المهلة. ففي هذه الحالة لا توجد مهلة حتى يمكن أن تبدأ لعدم
وجود قرار لإمتناع الإدارة. والحل الوحيد في هذا الغرض هو أن يلجأ
صاحب الشأن إلى أسلوب مذكرة ربط النزاع إلى السلطة المختصة
المتنعة، للحصول على قرار صريح بالرفض أو ضمني بالرفض إذا لم
ترد وتسكت مدة شهرين (طبقاً للمادة ٦٨ من مرسوم مجلس الشورى).
ثم يطعن صاحب الشأن في قرار رفض الإدارة عقب مذكرة ربط النزاع،
فهو يكون قد إنتزع من الإدارة السلبية الموقف إنتزع منها قراراً بالرفض
ليطعن فيه بالإبطال أمام مجلس شورى الدولة. وهناك مثال عملي جاء في
حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١١/٣/١٩٩٧^(١)، فالقانون أعطى
لمجلس القيادة بقوى الأمن الداخلي سلطة استئناسية لتنظيم مباريات
الكفاءة لأجل ترقية الرتباء إلى رتبة ملازم في حدود الأعداد المطلوبة،
ومارس مجلس القيادة سلطته وقرر تنظيم المباراة فعلاً. ولكن توقف في
منتصف الطريق فجأة، فلم يعلن نتيجة المباراة وظل إمتناعه لمدة خمسة
أشهر طبقاً للقضية الواردة بالحكم المشار إليه. فاضطر أصحاب الشأن
الذين اشتركوا في المباراة إلى تقديم مذكرة ربط نزاع إلى السلطة
المختصة، ثم طعنوا في القرار الضمني المتضمن رفض إعلان نتيجتهم
لأن الإدارة لم ترد خلال مهلة شهرين على تقديم مذكرة ربط النزاع. وفي
هذا الفرض تكون مهلة الطعن في قرار الرفض الضمني هي شهرين
جديدين. يبدأ منذ تحقق القرار الضمني بالرفض (فالإدارة سككت مدة
شهرين فهنا رفض ضمني ثم تبدأ مهلة الإبطال).

(١) قرار رقم ٧٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ١١٢.

المطلب الثاني

وقف الميعاد (أو المهلة)

وقف ميعاد دعوى الإلغاء (أو مراجعة الإبطال) يعني أنه عند بداية سريان ميعاد رفع الدعوى أو أثناء سريانه تحدث قوة القاهرة يستحيل معها إتخاذ إجراءات رفع الدعوى، فيقف سريان الميعاد حتى تنتهي الظروف القاهرة. فإذا حدثت القوة القاهرة وقت بدء الميعاد (أي وقت بدء مهلة الشهرين أو مهلة الستين يوماً في مصر) فهو لا يبدأ في السريان إلا بعد إنتهاء القوة القاهرة. أما إذا حدثت هذه القوة القاهرة أثناء سريان الميعاد فهي تؤدي إلى وقفه، وهذا يعني أن المدة التي جرت فعلاً قبل القوة القاهرة لا تسقط وإنما تدخل في حساب الميعاد ثم يستكمل ما بقي من الميعاد بعد إنتهاء القوة القاهرة.

فمثلاً إذا كان الميعاد أو المهلة قد بدأت بالتبليغ أو التنفيذ ومرت عشرة أيام من مهلة الشهرين، ثم حدثت قوة القاهرة كحرب أو زلزال أو مرض شديد حدث للمخاطب بالقرار منعه من تقديم مراجعة الإبطال. ففي هذه الحالة العشرة أيام التي كانت قد مرت من المهلة لا تسقط بل تحسب، وتستكمل باقي مهلة الشهرين بعد إنتهاء القوة القاهرة بحيث يتمكن صاحب الشأن من إتخاذ الإجراءات القانونية. ولنطبق هذا المثال بصورة أكثر تحديداً: فلنفرض أن الأمر يتعلق بقرار فردي يضر بصاحب الشأن مثل رفض ترخيص بناء أو فتح محل تجاري، وتم تبليغه لصاحب الشأن يوم ١/١٠/٢٠٠١ وبعد عشرة أيام من بداية المهلة أي يوم ١١/١٠ حدث له حالة مرضية قاسية منعتة من التفكير والحركة بحيث لا يتمكن من تقديم مراجعة الإبطال، واستمرت هذه الحالة لمدة شهر كامل أي حتى ١١/١١/٢٠٠١. فمنذ شفائه تستكمل المهلة أي الباقي من مهلة الشهرين باعتبار حساب العشرة أيام السابق جريانها. وفي هذا المثال تنتهي مهلة

الطعن في ٢٠٠١/١٢/٣١. لأن الذي بقي من مهلة الشهرين مدة شهر وعشرون يوماً بإعتبار ضرورة إحتساب العشرة أيام السابقة على حالة القوة القاهرة. ومن ثم في هذا المثال لو قدم صاحب الشأن المراجعة بعد ١٢/٣١ أي أول يناير (كانون الثاني) تعتبر غير مقبولة وترد لإنقضاء المهلة أو الميعاد^(١).

ونلاحظ في المثال السابق أن أثر القوة القاهرة هو وقف المهلة أو الميعاد، بحيث إذا زالت القوة القاهرة تحتسب المدة التي سبق جريانها قبل حدوثها ثم تستأنف المدة جريانها وتستكمل بعد القوة القاهرة حتى آخر المدة أو المهلة (الشهرين).

ومجلس الدولة المصري، مثل مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس شورى الدولة في لبنان يعتد بالقوة القاهرة ويعتبرها مؤثرة في وقف مهلة الطعن بالإبطال^(٢). والقوة القاهرة قد تكون حدث عام غير عادي مثل الحرب أو الزلزال أو الفيضان، ولكنها أيضاً وأساساً في ظل الأوضاع العامة العادية هي كل حادث فردي فجائي خارج عن ارادة الشخص ومن شأنه أن يمنعه من امكانية رفع دعوى الإلغاء (أو الإبطال ضد القرار).

ومن الأمثلة القضائية على القوة القاهرة التي توقف الميعاد في إجتهااد القضاء الإداري المصري نذكر ما يلي:

ـ قضت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في مصر بأن «اعتقال المدعي في الطور وهو معتقل بعيد بعداً ساحقاً عن بلده، وليس فيه ما يوجد في السجون الأخرى من نظام يكفل للمسجونين أن يقوموا

(١) يلاحظ في حساب المواعيد، أن يوم تحقق الواقعة التي تبدأ منها المهلة لا يدخل في الحساب، أي يوم تبليغ القرار نفسه لا يحسب، وإنما يبدأ الحساب من اليوم التالي، كذلك تنتهي المهلة بنهاية اليوم الأخير من مهلة الشهرين.

(٢) قرار مجلس الشورى رقم ٧٢٢ بتاريخ ١٠/٣/١٩٨٠ رقم الدعوى ٧٣/٧٢٩١: دكتور محسن خليل، المرجع السابق ص ٣٧١.

بما يريدون القيام به من إجراءات قانونية هو أمر يمكن إعتباره قوة قاهرة تقف من سريان الميعاد الذي يجوز له فيه الطعن (حكم بتاريخ ١٥/٥/١٩٥١).

- كذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بأنه يعتبر من قبيل القوة القاهرة الموقفة للميعاد اصابة المدعي بشلل نصفي مفاجئ مع فقد النطق والحركة بحيث أن علاجه يقتضي منع أي إتصال به أو زيارة له ومنعه من التفكير في أي أمر وحجبه عن أي مشاغل تستوجب التفكير (حكم بتاريخ ٢٤/١٢/١٩٦٦).

- أيضاً قضت نفس المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بقبول الطعن في قرار رغم نشره في النشرات المصلحية وفوات ميعاد الستين يوماً من تاريخ النشر. لأنه ثبت أن الطاعن كان معتقلاً في تاريخ معاصر لنشر القرار المطعون فيه ولم يفرج عنه إلا بعد مدة طويلة من تاريخ النشر. فالمحكمة إعتبرت الميعاد موقوفاً عن السريان طوال هذه الفترة (حكم بتاريخ ١/٤/١٩٧٣). كذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٤/١/١٩٧٩، قضت ذات المحكمة الإدارية العليا أن إعتقال العامل سياسياً يعتبر مانعاً مادياً يوقف سريان ميعاد الإلغاء. كذلك في حكمها بتاريخ ٣٠/١٢/١٩٧٨ قضت أيضاً بأن المرض العقلي يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة الموقفة للميعاد.

المطلب الثالث

قطع الميعاد (أو إنقطاع مهلة المراجعة)

قطع الميعاد أو إنقطاع المهلة هو أن تحدث واقعة عند بدء سريان الميعاد أو أثناء سريانه ويكون من شأنها إسقاط المدة التي جرت قبل تلك الواقعة وزوال كل أثر لها، ويبدأ الميعاد كاملاً من جديد أي تبدأ مهلة

الشهرين من جديد بعد إنتهاء هذه الواقعة. فالواقعة التي حصلت «قطعت المهلة» بحيث تبدأ مهلة الشهرين مرة أخرى ويسقط ما سبق جريانه من قبل.

ولنعطي مثلاً محدداً: المراجعة الإدارية أو ما يسمى بالعريضة الاسترحامية (أو التظلم الإداري في مصر) المقدمة من صاحب الشأن المتضرر من القرار إلى جهة الإدارة مصدرة القرار أو للسلطة الرئاسية، هذه المراجعة تعتبر طبقاً لمرسوم نظام مجلس شورى الدولة في لبنان، تعتبر إحدى الوقائع التي تقطع مهلة الشهرين للطعن بالإبطال أو الإلغاء. فلنفترض أن الأمر يتعلق بقرار إداري فردي بإنهاء خدمة موظف بمرسوم كتدبير إداري وليس كعقوبة تأديبية^(١). ولنفترض أن الموظف المعني رأى عدم مشروعية هذا القرار لعيب ما شكلي أو موضوعي، وتم تبليغه بالقرار في ١/٣/٢٠٠١. وقام الموظف صاحب الشأن بتقديم مراجعة إدارية إلى السلطة الإدارية مصدرة القرار خلال مهلة الشهرين، ولكن بعد مرور الشهر الأول أي في ١/٤/٢٠٠١. ولكن السلطة الإدارية المقدم إليها المراجعة الإدارية ردت وأعلنته برفض مراجعته في ١/٥/٢٠٠١. في هذا المثال تبدأ للموظف مهلة شهرين كاملة جديدة للطعن بالإلغاء أو الإبطال ضد قرار إنهاء خدمته أمام مجلس شورى الدولة. إذن في هذا المثال تعتبر المراجعة الإدارية قاطعة لمهلة مراجعة الإبطال. وينتج عن ذلك من ناحية أولى إسقاط المدة التي سبق جريانها قبل تقديم المراجعة، وهي

(١) لأن القرارات التأديبية ميعاد الطعن فيها ثلاثون يوماً وليس شهرين ومن تاريخ التبليغ فقط دون التنفيذ طبقاً للمادة ١١٢ من مرسوم نظام مجلس الشورى. ويلاحظ أن عقوبة إنهاء الخدمة أو العزل لا يجوز توقيعها إلا من مجلس التأديب العام لأنها من عقوبات الدرجة الثانية، وذلك طبقاً لنظام الموظفين في لبنان بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩، أما السلطات الإدارية التسلسلية فلها فقط توقيع عقوبات الدرجة الأولى. ويلاحظ أيضاً أن الطعن بالإبطال يرد على قرارات السلطة الإدارية التأديبية، أما قرارات مجلس التأديب العام فيطعن فيها بالتمييز أمام مجلس الشورى ودائماً في مهلة ثلاثين يوماً.

من ٢/٢ إلى ٢/٣١، ومن ناحية أخرى تبدأ مهلة مراجعة الإبطال من جديد كاملة أي شهرين جديدين بعد إنتهاء أثر العريضة الإسترحامية (أو المراجعة الإدارية) أي بعد رفضها في المثال السابق.

وهكذا نلمس الفارق بين قطع الميعاد أو إنقطاع المهلة وبين مجرد وقف الميعاد (أو وقف المهلة). فالوقف لا يؤدي إلى إسقاط المدة السابقة على حدوث القوة القاهرة الموقفة للمهلة وإنما تحسب تلك المدة التي جرت فعلاً ثم تستكمل المدة الباقية من مهلة الشهرين بعد إنتهاء الوقف، أي بعد إنتهاء القوة القاهرة. ولكن في قطع الميعاد أو المهلة تسقط المدة التي جرت من مهلة الطعن قبل حدوث الواقعة القاطعة للميعاد (أي المراجعة الإدارية في المثال السابق)، وتبدأ بعد إنتهاء أثر القطع مهلة المراجعة كاملة من جديد.

وحالات إنقطاع مهلة مراجعة الإبطال (أي ميعاد الطعن بالإلغاء) هي ثلاث حالات كما يلي:

حددت المادة ٧١ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ ثلاث حالات تنقطع بأحدها مهلة المراجعة لإبطال القرار، وتكفي إحدى هذه الحالات الثلاث لقطع أو إنقطاع المهلة، وهي: المراجعة الإدارية (أو العريضة الإسترحامية)، طلب المعونة القضائية، وتقديم مراجعة الإبطال إلى محكمة غير صالحة (أو غير مختصة).

وقبل أن نشرح هذه الحالات الثلاث لقطع الميعاد أو المهلة، نشير إلى المادة (٧١) التي نصت عليها:

«تنقطع مهلة المراجعة:

١ - إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر

بشأن هذه المراجعة الإدارية، ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة.

« ٢ - إذا طلب صاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة المعونة القضائية، وفي هذه الحال تبتدئ مهلة المراجعة مجدداً إعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة القرار الصادر بشأن المعونة القضائية.

« ٣ - إذا تقدم صاحب العلاقة بمراجعة لدى محكمة غير صالحة، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة مجدداً من تاريخ إبلاغ الحكم».

ولنشرح هذه الحالات الثلاث لقطع مهلة الطعن بالإبطال: وهي المراجعة الإدارية، وطلب المعونة القضائية، وتقديم مراجعة الإبطال إلى محكمة غير صالحة.

أولاً: المراجعة الإدارية (أو العريضة الاسترحامية).

المراجعة الإدارية كما يدل عليها اسمها هي عبارة عن تظلم إداري يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة نفسها ليشكو أو يتظلم من القرار الإداري الذي أضر بمركزه القانوني بصورة مباشرة، بهدف أن ترجع الإدارة عن قرارها وتسحبه أو تلغيه. والمراجعة الإدارية قد تقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار (فرد أو هيئة) وتسمى المراجعة الولائية أو التظلم الولائي *Recours gracieux*. وقد تقدم إلى السلطة الرئاسية لمن أصدر القرار، كما لو أصدر القرار مدير عام فيجوز تقديمها إلى الوزير المختص، وتسمى المراجعة في هذه الحالة المراجعة الإدارية الرئاسية *Recours hiérarchique*. والمعني بالقرار أو صاحب الشأن بتقديم المراجعة الإدارية (أو التظلم) يريد من مراجعته حل المشكلة التي ترتبت في حقه نتيجة صدور قرار إداري يعتقد بعدم مشروعيته، ويريد من جهة الإدارة أن تعدله أو تلغيه^(١). فإذا لم يفلح في

(١) أنظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم ١١٧ تاريخ ١١/٢٦/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٦٤ و ١٦٥.

مسعاه وفشلت المراجعة الإدارية ورفضتها الإدارة صراحة أم ضمناً، فيكون أمامه مجلس شورى الدولة كقضاء إداري للطعن بالإبطال أمامه في القرار غير المشروع محل المراجعة.

والمرجع اللبناني في مرسوم نظام مجلس الشورى أراد تشجيع الأفراد على الإلتجاء للمراجعة الإدارية قبل الطعن بالإبطال، نظراً لمزايا التظلم الإداري أو المراجعة الإدارية والتي منها سهولة إجراءاته وقلة نفقاته ومرونته، ولتجنب الإدارة والأفراد قدر الإمكان الخصومات التي تخلقها المنازعات القضائية، ولكن المشرع كان يريد أيضاً تخفيف العبء عن مجلس شورى الدولة، فقد تنجح المراجعة الإدارية في بعض الحالات فتقل مراجعات الإبطال.

ولكن يلاحظ أن تقديم المراجعة الإدارية جائز أيضاً في مراجعات القضاء الشامل، لأننا كما نعلم المادة ٦٧ فقرة ثانية من نظام مجلس شورى الدولة نصت على أنه «لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية». وغاية هذا النص أساساً مراجعات القضاء الشامل كطلبات التعويض في المسؤولية الإدارية وفي العقود الإدارية...، فيكون من الضروري الحصول على قرار إداري مسبق أو ما يسمى مذكرة ربط نزاع مع السلطة الإدارية المختصة. وحددت المادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى أن هذه السلطة المختصة لها مهلة شهرين للرد على مذكرة ربط النزاع، فإذا رفضت قبلها فنحن أزاء قرار بالرفض الصريح وإذا لم ترد نكون أزاء قرار ضمني بالرفض. ومن ثم تقدم مراجعات القضاء الشامل - كما نعلم - على شكل الطعن في هذا القرار بالرفض الصريح أو الضمني، عقب تقديم مذكرة ربط النزاع. وبناء على ذلك يكون لصاحب الشأن الطعن في قرار الرفض أمام مجلس الشورى في مهلة الشهرين من تاريخ تبلغه به أو من تاريخ الرفض الضمني. ولكن هل يمكن تقديم

مراجعة إدارية بعد ربط النزاع ضد قرار الرفض وقبل الإلتجاء للطعن أمام مجلس شورى؟ الإجابة نعم لأن المادة ٧١ التي عالجت قطع المهلة بالمراجعة الإدارية جاءت عامة، بالإضافة إلى أن مجلس شورى الدولة إجتهداه منذ نظام مجلس شورى لعام ١٩٥٩ مستقر على جواز تقديم مراجعة إدارية للإدارة مرة أخرى، عقب رفض الإدارة لمذكرة ربط النزاع في منازعات القضاء الشامل^(١). ومن ثم في النهاية المراجعة الإدارية جائزة ليس فقط في مراجعات الإبطال بل أيضاً في مراجعات القضاء الشامل عقب صدور قرار بالرفض الصريح أو الضمني لمذكرة ربط النزاع.

وهكذا تكون من مزايا المراجعة الإدارية أو التظلم ما أشرنا إليه من تخفيف عبء القضايا عن مجلس شورى الدولة في مراجعات الإبطال وأيضاً القضاء الشامل^(٢)، وذلك إذا ما أدت المراجعة الإدارية إلى حل النزاع ودياً دون رفع الدعوى. وهذه الميزة بجانب مزايا المراجعة الإدارية الأخرى من قلة النفقات وسهولة الإجراءات والمرونة، هي التي دفعت المشرع اللبناني - مثل المشرع المصري - إلى حث وتشجيع الأفراد على الإلتجاء إلى المراجعة الإدارية قبل المراجعة القضائية. ولذلك نصت المادة ٧١ من نظام مجلس شورى الدولة - كما رأينا - على أن مهلة المراجعة تنقطع إذا قدم صاحب الشأن المراجعة الإدارية خلالها، وتبدأ مهلة شهرين جديدة للطعن هذه المرة أمام مجلس شورى إذا رفضت الإدارة المراجعة الإدارية صراحة أو رفضتها ضمناً أي بقرار رفض صريح أو ضمني.

(١) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٩٠ تاريخ ١٥/١٠/١٩٦٣ - الدعوى رقم ٩٨٤ - ٦١.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة - سابق الإشارة - رقم ١١٧ تاريخ ٢٦/١١/١٩٩٧.

على سبيل المثال في قراره بتاريخ ١٨/١/١٩٩٦ حيث قرر المجلس «أن من شأن المراجعة الإدارية المقدمة بشأن قرار تنظيمي أن تقطع مهلة الشهرين للطعن بهذا القرار»^(١). وحيث أن الطريقة القانونية للعلم بالقرار التنظيمي العام هو بالنشر في الجريدة الرسمية، أو أحياناً واستثناء في نشرة مصلحة بحكم كونه يتضمن قواعد عامة، فلا يجوز تقديم المراجعة الإدارية أو لا تكون مجدية قبل النشر لأنه بدونها لم يتحقق العلم القانوني.

٣ - يجب أن تقدم المراجعة الإدارية خلال مهلة المراجعة القضائية:

فمراجعة إبطال القرار الإداري أمام القضاء الإداري أي أمام مجلس شورى الدولة هي شهران من تاريخ العلم القانوني بالقرار، ومن ثم حتى تكون للمراجعة الإدارية أثرها في قطع المهلة وبدء مهلة جديدة لا بد أن تقدم هذه المراجعة خلال مهلة الشهرين. وهذا الشرط منطقي وبديهي ونصت عليه المادة ٧١ من نظام مجلس الشورى صراحة، فنصت في بندها الأول «إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية...». وحكمة هذا الشرط هو أنه إذا فاتت مهلة الشهرين وإنتهت يسقط الحق في تقديم مراجعة الإبطال (أو دعوى الإلغاء)، ويكتسب القرار الإداري حصانة قضائية نهائية برغم عدم مشروعيته، ومن ثم لن يكون هناك جدوى من قطع مهلة إنتهت أصلاً وأزاء قرار أصبح محصناً ضد المراجعة القضائية. بالإضافة إلى أن جهة الإدارة المقدم لها مثل هذه المراجعة بعد فوات المهلة، لا تلتزم قانوناً بالرد عليها أو بإعادة فحص قرارها الذي تحصن ولن تعيد النظر فيه (إلا من باب الإنسانية).

ويلاحظ أن المراجعة الإدارية الأولى فقط هي التي تقطع المهلة حتى ترد الإدارة، بمعنى أن تتابع المراجعات الإدارية أو العرائض الإسترحامية

(١) قرار رقم ٢٩١ تاريخ ١٨/١/٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٣٦٩.

غير جائز ولا تجدي باقي المراجعات بعد المراجعة الأولى في قطع الميعاد أو المهلة. وحكمة عدم جواز قطع المهلة بأية مراجعات تالية هي عدم السماح بالتلاعب على مهلة الشهرين للطعن القضائي، فليجأ أصحاب الشأن لقطعها كل مرة للحصول على مهل جديدة متتابعة، وهو ما يؤدي إلى عدم إستقرار القرارات الإدارية التي أوجب القانون تحصينها وتحقيق إستقرارها بفوات الشهرين حتى ولو كانت غير مشروعة. وقد قرر هذا المبدأ نص التشريع وأكدته إجتهد مجلس شوري الدولة. فالبند أولاً من المادة ٧١ من مرسوم مجلس شوري الدولة ينص صراحة على أن «ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة». وهو ما أكدته أيضاً إجتهد مجلس الشوري، وعلى سبيل المثال حكمه بتاريخ ١٩٩٦/٧/١٠ حيث يقرر أنه «عند وجود قرار صريح فإن المراجعة التي توجه إلى الإدارة بشأن هذا القرار لا تعتبر مذكرة ربط نزاع، إلا أنه من شأنها أن تقطع مهلة المراجعة إذا قدمت قبل إنقضائها وهذه المهلة «لا تنقطع إلا بسبب مراجعة واحدة» (١).

- وفي حكم بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣، يؤكد مجلس شوري الدولة عدم جدوى أية مراجعة إدارية بشأن قرار تحصن بفوات مهلة الشهرين، ومهما تكررت محاولات صاحب الشأن بمراجعات إدارية متكررة تتضمن أيضاً مذكرة ربط نزاع، كل ذلك بلا جدوى لأن المهلة كانت قد إنتهت من قبل. يقول مجلس الشوري في الحكم المشار إليه: «إن تقديم المستدعين لطلبين عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٥ ومذكرة ربط نزاع عام ١٩٨٣ بشأن قرار بالرفض صادر عام ١٩٦١، ليس من شأنه أن يفتح له باب المراجعة، وأن هذه الطلبات لا تشكل مراجعة إدارية بذاتها من شأنها أن تقطع سريان مهلة المراجعة القانونية طالما أنها تتعلق بذات المطالب التي اقترنت بقرار الرفض الصريح، وتكون المراجعة المقدمة طعنًا بقرار الرفض الضمني

(١) قرار رقم ٩٨٨ تاريخ ٩٦/٧/١٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٧٩٠.

واردة خارج المهلة، مما يقتضي رد المراجعة شكلاً»^(١).

٤ - يجب أن تقدم المراجعة الإدارية (أو العريضة الإسترحامية) إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية:

وقد نصت المادة ١/٧١ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة صراحة على هذا الشرط، ومن ثم إذا كان مصدر القرار هو المدير العام يجوز تقديم المراجعة الإدارية إليه نفسه بإعتباره السلطة مصدرة القرار، كما يجوز تقديمها إلى الوزير المختص الذي يتبعه المدير العام. وذلك على إعتبار أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويملك بهذه الصفة السلطة الرئاسية العليا على جميع إدارات ومصالح وزارته. أما لو كان مصدر القرار هو الوزير نفسه، فالمفروض أن تقدم المراجعة الإدارية إليه شخصياً وليس إلى رئيس مجلس الوزراء أو لرئيس الجمهورية. لأن رئيس مجلس الوزراء ليس رئيساً إدارياً أعلى للوزراء بالمعنى الدقيق بل هو فقط الموجه لأعمال الحكومة وينسق بين الوزراء، وكذلك رئيس الجمهورية ليس رئيساً أعلى للوزراء.

ومع ذلك مجلس شورى الدولة اللبناني يتسامح في هذه الحالة ويقبل استثناء أن تقدم المراجعة الإدارية إلى سلطة إدارية غير مختصة، بشرط أن يثبت إحالتها إلى السلطة المختصة لتنظر في هذه المراجعة. وفي هذه الحالة يجب إحاطة مقدم المراجعة علماً بهذه الإحالة، وتعتبر المراجعة قاطعة لمهلة المراجعة ليس من تاريخ تقديمها إلى السلطة غير المختصة بل من تاريخ علمه بإحالتها إلى السلطة المختصة. وواضح القدر الهام من التسامح من جانب مجلس الشورى، وقد قرر المجلس هذه القاعدة في حكم هام له حيث يقرر مجلس الشورى:

(١) قرار رقم ٦٨ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧، مجلة القضاء في لبنان، العدد ١٣ ص ٨١.

«أن العريضة المرفوعة لفخامة رئيس الجمهورية بمطالبة المستدعي لا تعتبر مراجعة إستراتيجية يبتدئ معها سريان مهلة الطعن بسبب عدم تقديمها إلى المرجع المختص، ذلك أن الوزراء هم الذين يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به عملاً بالمادة ٦٦ من الدستور، ولأن العريضة الإستراتيجية هي تلك العريضة التي تقدم إلى المرجع المختص الذي يملك حق النظر بها، والمراجعة التي ترفع إلى مقام رئاسة الجمهورية إذا ما أحيلت إلى المرجع الصالح يجب أن يحاط مقدمها علماً ليكون على بصيرة من أمره، فتسري عليه المهلة ابتداء من تاريخ أخذه العلم بها»^(١).

ومجلس شورى الدولة في ذلك يجاري مع ما جرى عليه إجتهد مجلس الدولة الفرنسي، وهو ذات الإجتهد الذي أخذ به أيضاً مجلس الدولة المصري. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بما يلي «إن العبرة بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الهيئات الرئاسية هي إتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول أو بالرفض. ومتى كان الثابت أن التظلم الذي قدمه المدعي ينتج في هذا الصدد أثره المطلوب، لأنه وإن كان قد قدم إلى النيابة الإدارية إلا أنها أحالته فوراً إلى الهيئة العامة للبريد فاتصل علمها به في الميعاد القانوني»^(٢).

وترجع حكمة شرط تقديم المراجعة الإدارية إلى السلطة التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية، هي أن هاتين الجهتين هما وحدهما اللذان يمكنهما العدول عن القرار وإعادة النظر فيه، وإذا حدث وتم إلغاء

(١) قرار مجلس شورى الدولة بتاريخ ٢١/٣/١٩٦٢، مجموعة شدياق، سنة ١٩٦٢ ص ٦٣؛ وانظر: الزميل الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، ٢٠٠١ ص ٤٥٠.

(٢) حكم بتاريخ ١٦ نوفمبر ١٩٦٦، قضية رقم ٤٦٤ السنة العاشرة.

القرار إدارياً أو العدول عنه أثمرت المراجعة وإنتهت المشكلة دون مراجعة للقضاء الإداري.

٥ - وأخيراً يجب أن تكون المراجعة الإدارية حاسمة وقاطعة في طلب إلغاء القرار المتظلم منه أو تعديله مع تبيان العيب أو العيوب القانونية التي تلحق بالقرار. ومن ثم إذا جاءت المراجعة الإدارية أو العريضة الإسترحامية في عبارات تقتصر على مجرد طلب الشفقة والعطف من الجهة الإدارية المختصة دون تحديد أكثر من ذلك، فإن مثل هذه المراجعة لا يعتد بها ولا تؤدي إلى قطع مهلة دعوى الإبطال.

وترجع حكمة ذلك الشرط أن المراجعة الإدارية تختلف عن مجرد ربط النزاع. فتقديم مذكرة ربط النزاع إلى الإدارة المختصة يستهدف فقط إستصدار قرار أو تحديد موقف الإدارة من النزاع بقرار منها، ومن ثم لا يلزم بيان أسباب أو عيوب قانونية محددة. أما المراجعة الإدارية فهي تأتي بعد صدور القرار الإداري، لأجل محاولة إلغاء القرار أو تعديله بالطريق الودي الإداري دون المراجعة القضائية بالإبطال، ومن ثم يجب توضيح أسباب عدم مشروعية القرار حتى تحقق هدفها ولو تضمنت المراجعة الإدارية مع الأسباب القانونية مسائل تتعلق بعدم ملائمة القرار. وقد أوضح كل ذلك حكم لمجلس شوري الدولة بتاريخ ٢٦/١١/١٩٩٧، حيث يقرر مجلس الشوري أنه «يكون القصد من ربط النزاع حمل الإدارة المختصة على إتخاذ موقف حيال شأن ما لم يسبق لها أن بحثت فيه وقررت ما ارتأته بصده، وعلى ذلك لا يعد تقديم المستدعية لمذكرة إلى الوزير المختص بتاريخ لاحق لإتخاذه القرار المطعون فيه، لا يعد ربطاً للنزاع، بل مراجعة إدارية ترمي إلى الرجوع عن القرار موضوع الطعن». ويستطرد المجلس في الحكم المشار إليه قائلاً أنه «لا يلزم النص أم الإجتهد إحتواء المراجعة الإدارية على كافة الأسباب التي يمكن

إثارتها أمام القضاء المختص»^(١). ومن ثم يفهم ضمناً من هذه العبارة الأخيرة في الحكم أنه لا بد من حيث المبدأ أن تتضمن المراجعة الإدارية، لكي تقطع مهلة الطعن، أن تتضمن أسباب قانونية على عدم مشروعية القرار بهدف رجوع الإدارة عنه إدارياً. ولكن الذي لا يلزم هو أنه ليس بالضروري أن تكون هذه الأسباب القانونية مطابقة تماماً بكاملها لتلك الأسباب المقدمة إلى القضاء الإداري، عند فشل المراجعة الإدارية برفضها. مما يعني أنه يمكن إضافة أسباب قانونية أخرى عند الطعن القضائي بالإبطال أو مغايرة إلى حد ما أو حتى إلى حد كبير.

- كيفية حساب مهلة الطعن عند تقديم المراجعة الإدارية:

المراجعة الإدارية والتي تسمى عادة العريضة الإسترحامية هي أول حالة نص عليها المشرع اللبناني تنقطع فيها مهلة الشهرين للطعن بالإبطال أو الإلغاء، وهي أهم حالات إنقطاع هذه المهلة من الناحية العملية بحيث تنشأ «مهلة جديدة» للطعن في القرار بعد رفض الإدارة للمراجعة الإدارية.

وفيما يلي القواعد التي تحكم حساب المهلة لرفع دعوى الإبطال في حالة تقديم مراجعة إدارية:

١ - القاعدة الأولى هي أنه أولاً يجب تقديم المراجعة الإدارية إلى السلطة المختصة خلال مهلة الشهرين للطعن القضائي، بعد بدئها بالتبليغ أو التنفيذ في القرارات الفردية أو من النشر عموماً في القرارات التنظيمية العامة. لأنه إذا كانت مهلة الشهرين لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس شورى الدولة قد مرت وإنتهت، فإن قرار الإدارة يكون قد تحصن ضد دعوى الإبطال أو الإلغاء. فلا يجدي تقديم المراجعة الإدارية في قطع

(١) قرار رقم ١١٧ تاريخ ١١/٢٦/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣، ١٩٩٩، ص ١٦٤ - ١٦٥.

مهلة الشهرين لأنها تكون إنتهت، ولا يتصور منطقياً قطع أو إمتداد مهلة إنقضت بالفعل.

٢ - إذا قدم صاحب الشأن المراجعة الإدارية للإدارة المختصة أثناء مهلة الشهرين، فإن هذه المهلة «تنقطع». وينتج عن ذلك من ناحية أولى سقوط الفترة السابقة على تقديم المراجعة الإدارية على خلاف وقف المهلة للقوة القاهرة، حيث تحسب الأيام السابقة على حدوث القوة القاهرة كالمرض الشديد ويستكمل ما بقي من مهلة الشهرين بعد إنقضاء القوة القاهرة. كما ينتج عن تقديم المراجعة الإدارية من ناحية ثانية بدء مهلة جديدة كاملة مدتها شهرين، تكون مخصصة للإدارة المختصة المقدم إليها المراجعة لأجل إعادة النظر في قرارها والبت في هذه المراجعة.

ويلاحظ أنه لو حدث وقبلت الإدارة المراجعة الإدارية واقتنعت بعدم قانونية قرارها المتظلم منه وقامت بإلغاء قرارها أو تعديله كما طلب صاحب الشأن، فتكون المشكلة قد إنتهت من أقرب طريق وحققت المراجعة الإدارية هدفها ولا يكون هناك محل لرفع دعوى الإلغاء أو الإبطال.

ولكن تبقى المشكلة قائمة وتتطلب الإلتجاء للقضاء الإداري لمراجعة إبطال قرار الإدارة، في حالة فشل المراجعة الإدارية برفضها من جانب الإدارة. ويكون ذلك إما بأن ترفضها الإدارة صراحة قبل إنقضاء مهلة الشهرين التي حددها القانون للإدارة لفحص المراجعة، وإما برفضها ضمناً إذا مرت هذه المهلة دون رد صريح من الإدارة على هذه المراجعة الإدارية. وذلك لأن المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ وضعت قاعدة عامة، حينما نصت على أنه إذا لم تجب السلطة المختصة إلى طلب أو مراجعة صاحب الشأن خلال مدة الشهرين على تقديمه إعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض أي يعتبر «رفضاً ضمناً».

٣ - منذ أن يتحقق رفض الإدارة الصريح أو الضمني للمراجعة الإدارية، قرر المشرع اللبناني - في المادة ٧١ من مرسوم ١٩٧٥ - على أن تبدأ مهلة شهرين جديدة لرفع دعوى الإبطال أمام مجلس شوري الدولة من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني للمراجعة. فلو كان مثلاً قد مرت مدة شهر على تقديم المراجعة الإدارية ورفضتها الإدارة صراحة، فهنا نكون إزاء قرار صريح بالرفض وتبدأ مهلة الشهرين الجديدة لرفع دعوى الإبطال ضد القرار الأصلي موضوع المراجعة. أما إذا لم ترد الإدارة على المراجعة خلال شهرين من تقديمها نكون إزاء قرار رفض ضمني، وتبدأ مهلة مراجعة إبطال القرار الأصلي لمدة شهرين جديدة يتعين خلالها تقديم مراجعة الإبطال أمام مجلس شوري الدولة.

ولنعطي مثلاً تطبيقياً: فلنفرض أن قرار صريحاً صدر برفض ترخيص بالبناء وتم تبلغه في أول كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠١، وقدم صاحب الشأن مراجعة إدارية إلى جهة الإدارة في ١٥ كانون الأول، فالمدة التي كانت قد بدأت من مهلة الشهرين وهي من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار حتى تقديم المراجعة الإدارية تسقط وتعتبر كأن لم تكن وهي من ٢ كانون الأولي إلى ١٤ كانون الأول، فالمراجعة «قطعت المهلة». ثم تبدأ مهلة شهرين جديدة لجهة الإدارة لفحص لمراجعة الإدارية والبت فيها، ولنفرض أن الإدارة رفضت المراجعة صراحة في ١٥ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٢ أي قبل إنتهاء المهلة المحددة للإدارة لفحص المراجعة. فمن اليوم التالي تبدأ مهلة جديدة لصاحب الشأن هذه المرة لتقديم دعوى الإلغاء أو الإبطال ضد قرار الإدارة الأصلي برفض الترخيص، ولمدة شهرين كاملين تبدأ إذن من تاريخ الرفض الصريح للمراجعة الإدارية، أي تبدأ من ١٦ كانون الثاني وتنتهي في ١٥ آذار (مارس) ٢٠٠٢. ولو تصورنا في هذا المثال نفسه أن الإدارة لم ترفض المراجعة

وإنما سككت ولم ترد حتى نهاية مدة الشهرين المحددين لها أي من اليوم التالي لتقديم المراجعة أي من ١٦ كانون الأول حتى ١٥ شباط (فبراير) ٢٠٠٢. فطبقاً للقانون يعتبر هذا السكوت طوال مدة الشهرين رفض ضمني للمراجعة (أو قرار ضمني بالرفض). وفي هذه الحالة يجب أن تبدأ مهلة المراجعة القضائية بالإبطال لقرار رفض الترخيص الأصلي من تاريخ الرفض الضمني للمراجعة ولمدة شهرين، أي من ١٦ شباط (فبراير) حتى ١٥ نيسان (أبريل) ٢٠٠٢.

ومجلس شورى الدولة اللبناني من باب التيسير على الأفراد (أو الموظفين) أصحاب الشأن سمح لهم بتقديم دعوى الإلغاء أو الإبطال قبل إنتهاء مهلة الشهرين بعد تقديم المراجعة الإدارية، أي إنتهاء المهلة المحددة للإدارة المختصة للرد على المراجعة، ولكن بشرط هو ألا يبت مجلس الشورى في المراجعة أو الدعوى إلا بعد إنقضاء هذه المهلة. وفي ذلك يقرر مجلس شورى الدولة في أحد أحكامه «إستقر إجتهد مجلس شورى الدولة على أنه لا يوجد مانع من تقديم المراجعة قبل إنقضاء مهلة الشهرين القانونية شرط ألا يبت بهذه المراجعة إلا بعد إنقضاء المهلة (١)».

ملاحظات:

وفي نهاية عرض هذه القواعد في حساب مهلة الطعن في حالة تقديم مراجعة إدارية، يجب أن نقدم عدد من الملاحظات التكميلية:

١ - **الملاحظة الأولى:** أن إنقطاع مهلة الطعن القضائي بالمراجعة الإدارية تنطبق على كل قرار إداري، بحيث تبدأ مهلة شهرين جديدة لرفع دعوى الإبطال من تاريخ رفض الإدارة الصريح أو الضمني للمراجعة. والملاحظة التي نريد إبرازها هنا أن القرارات التأديبية بحق

(١) قرار رقم ٥٨٠ تاريخ ٢٨/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٣٠ - ٥٣١.

الموظفين العموميين لها مهلة خاصة إستثنائية هي مهلة ثلاثين يوماً فقط للطعن بالإبطال ضد القرار التأديبي الإداري (طبقاً للمادة ١١٢ من مرسوم مجلس الشورى كما نعلم). ولكن رغم اختلاف هذه المهلة الخاصة بهذه القرارات التأديبية - وأي مهلة خاصة أخرى بنص خاص - إلا أنه يجري عليها حالات إنقطاع المهلة بقواعدها العامة. وهو ما قرره مجلس شورى الدولة اللبناني، وعلى سبيل المثال حكمه بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨ حيث يقول: «إن مجلس شورى الدولة ذهب إلى أن أثر إنقطاع المهلة الناتج عن المراجعة الإدارية يشمل أيضاً المهل الأخرى الخاصة ببعض المراجعات كمراجعة الإبطال ضد القرارات الإدارية التأديبية، ومعتبراً أنه إذا كان القرار المطعون فيه قراراً تأديبياً إدارياً وبصفته هاتين فإن المراجعة بشأنه هي مراجعة إبطال تخضع لجهة مهلة المراجعة المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ ولجهة حالات إنقطاع المهلة لذات الأحكام المنصوص عليها في نظام مجلس شورى الدولة»^(١).

٢ - أنه في حالة القرار الإداري السلبي، وهو حالة إمتناع الجهة الإدارية عن إصدار قرار يوجب القانون على الإدارة إتخاذها ولكنها لا ترد على طلبات الأفراد أو الموظفين أصحاب الشأن، مثل طلب رخصة بناء أو طلب رخصة فتح محل تجاري أو طلب موظف لأجازة إدارية يستحقها أو طلب ترقية يستحقها وتخطته فيها الإدارة. ففي هذه الحالة صاحب الشأن مضطر عملاً لإستصدار قرار فعليه أن يقدم «مذكرة ربط نزاع» - كما سبق القول - إلى الإدارة المختصة، وللإدارة مثل حالة المراجعة الإدارية لها مهلة شهرين للرد على المذكرة (طبقاً للمادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى). وفي هذه الحالة إذا رفضت الإدارة مذكرة ربط النزاع قبل مرور الشهرين فيتحقق وجود القرار الصريح بالرفض، أو إذا مرت مهلة الشهرين وسكتت الإدارة المختصة فيتحقق وجود قرار ضمني

(١) قرار رقم ٥٢٣ تاريخ ١٤/٥/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠١.

بالرفض. وفي أي من الحالتين يكون صاحب الشأن قد «إستصدر قراراً مسبقاً» يجوز له الطعن فيه بالإبطال أمام مجلس الشورى خلال مهلة الشهرين من تاريخ صدور هذا القرار. ولكن يجوز أيضاً لصاحب الشأن في هذا الفرض أن يفضل الإلتجاء أولاً لأسلوب المراجعة الإدارية التي يسمح بها القانون، فتقطع مهلة الطعن في هذه الحالة وتبدأ مهلة شهرين جديدة من رفض الإدارة المختصة للمراجعة الإدارية صراحة أو ضمناً طبقاً لقواعد إنقطاع المهلة. ولا يوجد أي تعارض في ذلك، لأنه كما سبق القول مذكرة ربط النزاع تختلف عن المراجعة الإدارية. فالأولى هدفها إستصدار قرار لمعرفة موقف الإدارة من المسألة أو الطلب المعروض، أما المراجعة الإدارية فهي تظلم أو «طعن إداري» غير قضائي لها هدف آخر وهو أن «تراجع» الإدارة قرارها أو ترجع عنه وتلغيه أو تعدله إدارياً، ولذلك يجب أن تؤسس المراجعة الإدارية - كما سبق القول - على أسباب قانونية لعدم مشروعية القرار.

ولكن الأمر يختلف في الوضع الغالب أو العادي وهو حالة أو فرض القرارات الإدارية الصريحة. فمراجعة الإبطال توجه ضد قرار إداري، والغالب أن يكون «قراراً صريحاً» يلحق ضرراً بصاحب الشأن ويعتقد بعدم مشروعيته. وفي هذه الحالة الغالبة، وهي حالة القرارات الإدارية الصريحة لا يجوز تقديم مذكرة ربط نزاع لأن هناك قراراً صريحاً فلا محل منطقياً لإستصدار قرار ونحن إزاء قرار صريح. وهو ما قرره مجلس شورى الدولة اللبناني في إجتهاده المستقر، ومن ذلك حكمه بتاريخ ١٣/٥/١٩٩٨ الذي قرر أنه «في حال وجود قرار إداري صريح موجه إلى صاحب العلاقة فإنه لا يحتاج إلى تقديم مذكرة ربط نزاع»^(١). فالذي يمكن تقديمه فقط هو «المراجعة الإدارية»

(١) قرار رقم ٤٩٧ تاريخ ١٣/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٨٣.

للتظلم من القرار الصريح الصادر بهدف محاولة رجوع الإدارة عنه وإلغائه أو سحبه، فإن فشلت المراجعة بالرفض تبدأ مهلة المراجعة القضائية.

٣ - أنه لا يجوز التلاعب والتحايل لإمتداد المهلة عن غير حق رغم سبق إنقضائها. فإذا كانت مهلة الشهرين من تاريخ تبليغ القرار مثلاً قد إنتهت، فلا يجوز تقديم مراجعة إدارية أو إذا هي قدمت فهي لا تجدي في قطع المهلة نظراً لإنقضائها. وفي ذلك نص مرسوم مجلس شورى الدولة - في المادة ٦٩ فقرة رابعة - على أنه «وإذا إنقضت مهلة المراجعة القضائية وتقدم بعد ذلك صاحب العلاقة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها فأقدام الإدارة على درس القضية مجدداً لا يفتح باب المراجعة إذا كان القرار الصادر نتيجة هذا الدرس مؤيداً للقرار الأول». وهذا النص يرفض أي محاولة للتحايل بحجة أن المراجعة الإدارية وإن قدمت بعد الميعاد أو المهلة إلا أن الإدارة أعادت درس القضية، ولكن جاء قرارها مؤيداً ومؤكداً لقرارها الأول ولا يعتبر أنشأ وضعاً جديداً، ومن ثم فتعتبر المهلة منقضية ولا يجوز إحيائها. وقد أكد إجتهد مجلس شورى الدولة عدم جواز أحياء المهلة بعد إنقضائها، ومن ذلك حكمه بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨ حيث رفض أن يقبل محاولات المستدعي لإحياء المهلة عن طريق تقديم مذكرتي ربط نزاع من تاريخين متعاقبين، وكانت المهلة للطعن قد إنتهت أصلاً وكان القرار الذي يلحق به الضرر قراراً صريحاً لا يجدي بشأنه ربط نزاع، فعمد المستدعي إلى وصفهما بالعريضة الإسترحامية أو المراجعة الإدارية. ولكن بلا جدوى، ويقول مجلس الشورى في الحكم «وبما أنه لا مجال للتوقف عند إدلاء المستدعي بمذكرتي ربط النزاع المقدمتين منه في ٦/١٢/١٩٩٣ وفي ١١/٥/١٩٩٦ لأنه لا لزوم لمذكرة ربط النزاع في القضية الراهنة بقيام قرار إداري صريح ونافذ ولأنه ليس من شأن كل منهما فيما إذا وصفت بالمراجعة

الإسترحامية أن تحيي مهلة المراجعة لتقديمها خارج المهلة القانونية»^(١). كذلك في حكم آخر يقول مجلس الشورى «أن تقديم طلبات إدارية ومذكرة ربط نزاع بعد إنقضاء مهلة المراجعة بالقرار المطعون فيه ليس من شأنه قطع مهلة المراجعة بشأنه»^(٢).

وأخيراً من مظاهر حرص مجلس شورى الدولة على تطبيق قواعد المهلة بدقة وصرامة دون أي إمتداد لها خارج القواعد المقررة في حالة تقديم المراجعة الإدارية أو مذكرة ربط نزاع، أنه قرر في إجتهاده أن مهلة الشهرين المحددة للإدارة المختصة للرد في حالة المراجعة الإدارية أو مذكرة ربط نزاع لا تقبل القطع أو التجديد لأي سبب كان. ولا يجوز مدها للإدارة بحجة أنها رغم مرور الشهرين على تقديم المراجعة ما زالت تدرس وتفحص المراجعة، توصلاً لاستفادة المدعي أو المستدعي بهذا الإمتداد. رفض إجتهاد مجلس الشورى كل ذلك، وعلى سبيل المثال حكمه بتاريخ ١٩٩٨/١/٨ حيث يقرر المجلس «أن قاعدة القرار الضمني بالرفض هي مطلقة وصارمة فمهلة الشهرين التي يعتبر القرار صادراً بإنقضائها لا تقبل القطع أو التجديد لأي سبب كان وتطبق في الأحوال التي تفرض على السلطة المختصة، قبل البت بالطلب، إستشارة أو تدخل مراجع أخرى، وتعتبر حاصلة حتى في حال عدم إجراء الإستشارات التي فرضها النص»^(٣). ويستطرد مجلس الشورى في الحكم «إن جواب الإدارة بأنها بصدد دراسة موضوع المستدعي وتشكيل لجنة لهذه الغاية خارج المهلة القانونية ليس من شأنه أن يقطع المهلة أو يمدها».

وموقف مجلس شورى الدولة في رفضه مد مهلة الرفض الضمني،

(١) قرار رقم ٥٢٤ تاريخ ٩٨/٥/١٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠٥.

(٢) قرار رقم ٦٨ - سابق الإشارة إليه - تاريخ ١٩٩٧/١١/٣، المرجع السابق ص ٨١.

(٣) قرار مجلس الشورى رقم ٢٠١ تاريخ ٩٨/١/٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٣٩.

يخالف إجتهااد مجلس الدولة المصري الذي يقبل إمتداد مهلة الستين يوماً المحددة للإدارة للرد على التظلم، رغم أن قانون المجلس إعتبر فواتها رفضاً ضمناً. وذلك إذا ثبت أن الإدارة لم تهمل التظلم وأنها إتخذت إيجابياً ينبئ عن أنها كانت في سبيلها للإستجابة له، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطل الإجراءات بين الإدارات المختصة في هذا الشأن^(١). ولكن المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري إذا كانت تقبل هذا الإمتداد لميعاد بحث الإدارة للتظلم أو المراجعة، إلا أنها تؤكد أيضاً أنه إذا كانت الإدارة عقب إتخاذها هذا المسلك الإيجابي نحو قبول التظلم عادت بعد ذلك وغيّرت موقفها إلى العدول عن مسلكها الأول، ففي هذه الحالة يجب أن يبدأ ميعاد أو مهلة لطعن بالإلغاء عقب تكشف نية الإدارة نحو رفض التظلم. فتقول المحكمة الإدارية العليا: «يمتد ميعاد بحث التظلم حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن»^(٢).

ثانياً: المعونة القضائية.

طلب صاحب الشأن (أي المعني بالقرار أو المتضرر منه) المعونة القضائية أثناء مهلة الشهرين من علمه القانوني بالقرار، يعتبر حالة ثانية أو سبباً ثانياً مستقلاً لإنقطاع مهلة أو ميعاد الطعن بالإبطال في القرار الإداري. وقد نصت على هذه الحالة الثانية المستقلة الفقرة الثانية من المادة ٧١ من مرسوم مجلس شورى الدولة بقولها «إذا طلب صاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة المعونة القضائية، وفي هذه الحال تبتدئ مهلة المراجعة مجدداً إعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن القرار الصادر بشأن المعونة القضائية». وهو ما يؤكد مجلس شورى الدولة اللبناني في أحكامه (كما سنرى).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٧٤/٢/٢٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بتاريخ ١٩٧٣/٢/٢٥.

ويسمى طلب المعونة القضائية في مصر أي لدى مجلس الدولة المصري «طلب المعافاة من الرسوم القضائية»، لأنه يهدف في مصر ولبنان إلى مساعدة صاحب الشأن مقدم الطلب على مواجهة نفقات ومصاريف دعوى الإبطال نظراً لوجوده في حالة عسر لا تمكنه من مواجهة نفقات التقاضي. وهو ما أوضحه مجلس شورى الدولة في إجتهاداته، ففي حكم له بتاريخ ١٤/١٠/١٩٩٧ حيث يقرر المجلس «تكمّن الغاية من منح المعونة القضائية في تمكين المتقاضى من تخطي عدم قدرته على تحمل النفقات القضائية»^(١). ويوضح الحكم كيفية إثبات حالة العسر التي تسمح لمجلس الشورى بإجراء تمهيدي قاطع للمهلة، فيبين أن هذا الإثبات للعسر يتحقق بذات الأسس والشروط المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية «وذلك نظراً لوحدة الغاية التي تملي إعطاء المعونة في كل من القانونين، وبالتالي لوحدة التطبيقات الواجب إعتماؤها في كل منهما». وبناء على هذه الشروط والأسس يجب «أن ترفق بطلب المعونة القضائية شهادة من مصلحتي الواردات والخزينة في وزارة المالية تبين الضرائب المباشرة التي يؤديها طالب المعونة وشهادة من أية سلطة محلية تثبت عسره». وفي حكم آخر بتاريخ ٣/١١/١٩٩٧ يؤكد مجلس شورى الدولة أيضاً على ضرورة توافر حالة العسر، فيقرر المجلس أنه «تمنح المعونة القضائية فقط لمن هو بحالة عسر ولا يستطيع تسليف الرسوم التي تستوجبها المداعة أمام القضاء»^(٢).

وفي حكم آخر لمجلس شورى الدولة يحدد المجلس أن إجتهاده يستقر على أن شرط وجود حالة العسر لمنح المعونة القضائية ليس هو الشرط الوحيد، بل يجب أيضاً تحقق شرط آخر أولي وهو جدية المراجعة

(١) قرار مجلس الشورى رقم ٢٨ تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٦.

(٢) قرار رقم ٧٥ تاريخ ٣/١١/٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١١٥.

من حيث أسبابها وأساسها القانوني. وقد حدد مجلس شورى الدولة هذين الشرطين في حكم له - على سبيل المثال - بتاريخ ١٨/٢/١٩٩٨ حيث يقرر أنه «بما أن إجتهااد هذا المجلس سار على القول بأن منح المعونة القضائية يتطلب توفر شرطين هما: أولاً أن تكون المراجعة جدية من حيث أسبابها وأساسها القانوني، وثانياً أن يكون طالب المعونة معسراً وأن يثبت هذا العسر بإفادة صادرة عن المختار وبإفادة صادرة عن المالية تشير أن إسمه غير مدون في جداول التكليف الأميرية^(١). ويستطرد المجلس في الحكم قائلاً «أنه يقتضي توافر الشرطين معاً لمنح المعونة القضائية أن لجهة جدية المراجعة أو لجهة حالة العسر».

وفي حكمه بتاريخ ١٨/٦/١٩٩٨ يوضح مجلس الشورى بصورة أكثر تحديداً المقصود بشرط العسر بإعتباره ركناً هاماً يبرر منح المعونة القضائية، وأن حالة العسر لا تتطلب حتماً أن يكون صاحب الشأن معديماً أو فقير الحال بل فقط غير قادر بالنظر لظروفه الشخصية عن مواجهة نفقات وأعباء التقاضي. فيقول المجلس في هذا الحكم المشار إليه «أن المعونة القضائية تمنح لمن هو حالة عسر ولا يتمكن من تسديد الرسوم التي تستوجبها المراجعات القضائية، ولا يشترط في طالب المعونة أن يكون فقير الحال أو معديماً لا مورد له إطلاقاً بل يكفي أن يكون معسراً غير قادر على تسليف الرسوم وأن يكون طالب المعونة عاملاً بسيطاً على شاحنة صغيرة لا يناقض إفادة المختار بأنه طالب جامعي ليس عنده مورد رزق وفقدت ساقه في الأحداث، كما أن العمل على الشاحنة لا يعني أيضاً أن حالة العسر قد زالت لمن هو في حالة فقدان الساق»^(٢).

(١) قرار رقم ٣٠٥ تاريخ ١٨/٢/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٢٤.

(٢) قرار رقم ٦٧٢ تاريخ ١٨/٦/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٩٥.

- كيفية إنقطاع مهلة دعوى الإبطال في حالة طلب المعونة القضائية:

سبق القول أن تقديم طلب إلى مجلس شورى الدولة من صاحب العلاقة بطلب المعونة القضائية بهدف مساعدته على نفقات التقاضي وإعفائه منها نظراً لحالة العسر، يعتبر سبباً لقطع مهلة مراجعة الإبطال. وهو ما إستقر عليه من قبل مجلس الدولة الفرنسي وأكدته مجلس الدولة في مصر. ومن ثم يكون لطلب المعونة القضائية نفس الأثر القاطع للمهلة بقطع مهلة الطعن نتيجة طلب المعونة القضائية حتى ولو كان قد سبق قطع المهلة من قبل نتيجة مراجعة إدارية، فكلاهما سبب مستقل عن الآخر وكل منهما يؤدي بذاته إلى قطع المهلة.

ولكن يشترط بداهة أن يقدم طلب المعونة القضائية أصلاً وإبتداءً إلى مجلس الشورى خلال مهلة الشهرين من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو تنفيذه، وهو ما إشتطره المشرع اللبناني إذ يجب أن يقدم هذا الطلب «ضمن مهلة المراجعة». لأنه إذا كانت مهلة الشهرين المحددة للطعن القضائي ضد القرار قد إنقضت فلا يجدي قطعها لا بمراجعة إدارية - كما سبق القول - ولا بطلب معونة قضائية.

ومن ثم إذا تقدم صاحب العلاقة بطلب المعونة القضائية خلال مهلة الشهرين وقبل إنقضائها «تنقطع المهلة»، وهذا يعني من ناحية أولى سقوط الأيام أو الفترة التي مرت من مهلة الشهرين السابقة على تقديم طلب المعونة. ومن ناحية أخرى - وهذا هو الأهم - تبتدئ مهلة جديدة شهران كاملاً للطعن في القرار، إعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة بالقرار الصادر بشأن المعونة القضائية. وهذا يعني أنه بعد تقديم طلب المعونة لا تبدأ المهلة الجديدة للطعن فور تقديم الطلب، لأنه يجب إتاحة الفرصة لمجلس شورى الدولة للبت في طلب المعونة بالقبول أو الرفض على ضوء تحقق شروط منح المعونة والإعفاء من رسوم التقاضي ومن

أهمها شرط وجود حالة عسر. ومن ثم تبقى المهلة مقطوعة بعد تقديم الطلب إلى حين صدور قرار المجلس في طلب المعونة بالقبول أو بالرفض، ومن تاريخ إبلاغ هذا القرار تبدأ مهلة الشهرين الجديدة لتقديم مراجعة الإبطال ضد القرار الإداري المشكو منه أمام مجلس شورى الدولة.

ويلاحظ أن مرسوم نظام مجلس الشورى لعام ١٩٧٥ لم يفرض على المجلس عند فحصه لطلب المعونة القضائية مهلة معينة للبت فيه، وهي نفس الأمر في مجلس الدولة المصري. وذلك على خلاف موقف الإدارة المختصة في حالة قطع المهلة بالمراجعة الإدارية، حيث أن الإدارة يجب أن تبت في المراجعة الإدارية (أو التظلم) خلال مهلة شهرين وتعتبر كأنها رفضتها ضمناً (قرار ضمني بالرفض) إذا مرت الشهرين دون أن تبت الإدارة في المراجعة.

وهكذا تكون حساب المهلة في حالة طلب المعونة القضائية على النحو التالي: يجب أن يقدم طلب المعونة للإعفاء من نفقات ورسوم التقاضي إلى مجلس شورى الدولة خلال مهلة الشهرين المحددة لرفع دعوى الإبطال، وفور تقديم هذا الطلب تنقطع المهلة وتبقى مقطوعة حتى صدور قرار مجلس الشورى في طلب المعونة بالقبول أو بالرفض الصريح، ثم تبدأ مهلة دعوى الإبطال أمام مجلس الشورى شهران كاملان جديان لأجل رفع هذه الدعوى لإبطال القرار الأصلي الذي يلحق الضرر بصاحب الشأن لعدم مشروعيته.

ثالثاً: تقديم مراجعة الإبطال إلى محكمة غير صالحة.

وهذه هي الحالة الثالثة التي يمكن بذاتها وبصورة مستقلة أن تؤدي أيضاً إلى قطع مهلة دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، بحيث تبدأ مهلة جديدة، وهي حالة تقديم دعوى أو مراجعة الإبطال إلى محكمة غير مختصة أو غير صالحة، أي محكمة أخرى غير مجلس شورى الدولة بطريق الخطأ. وفي هذه الحالة منذ أن تحكم المحكمة الأخرى غير

الصالحة بعدم إختصاصها أو عدم صلاحيتها، ويعلم صاحب العلاقة بالحكم بعدم الإختصاص تبدأ مهلة شهرين جديدة للطعن بالإبطال ضد القرار الأصلي أمام مجلس شورى الدولة بإعتباره هو المحكمة الصالحة لنظر دعوى الإبطال حقيقة وليس المحكمة الأخرى التي أخطأ صاحب العلاقة بحسن نية بتقديم مراجعته إليها. ولكن حتى يمكن أن تؤدي هذه الحالة لقطع مهلة الطعن الأولى وترتيب مهلة شهرين جديدين، لا بد من أن يكون صاحب الشأن قدم مراجعة إبطال القرار أمام المحكمة غير الصالحة خلال مهلة الطعن أصلاً. أما إذا كانت المهلة قد إنقضت أصلاً فلا يجدي قطعها بتقديم مراجعة لمحكمة غير صالحة بعد إنتهاء المهلة الأصلية للطعن القضائي.

وقد نصت المادة ٧١ فقرة - ٣ - من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة على هذه الحالة الأخيرة المستقلة لقطع مهلة الطعن بقولها: «إذا تقدم صاحب العلاقة بمراجعة لدى محكمة غير صالحة، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة مجدداً من تاريخ إبلاغه بالحكم».

وهو ما أكدته مجلس شورى الدولة في أحكامه، ومن ذلك قراره بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٧ حيث قرر «أن من شأن تقديم الدعوى أمام مرجع غير مختص أن يقطع مهلة المراجعة، لتبتدئ مجدداً من تاريخ تبليغ المستدعي الحكم برد الدعوى لعدم الصلاحية»^(١).

ولقد سبق أن إستقر مجلس الدولة الفرنسي أيضاً وتابعه مجلس الدولة المصري على مبدأ إنقطاع مهلة مراجعة الإبطال بتقديم الدعوى إلى محكمة غير مختصة، بحيث تبدأ المهلة من جديد من تاريخ حكم المحكمة بعدم إختصاصها وعلم صاحب الشأن بذلك بتبليغه الحكم. وهو ما قننه نظام مجلس شورى الدولة في المادة ٧١ السابق ذكرها كما رأينا وأكدته

(١) قرار رقم ٦٦٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٩٠. وانظر أيضاً قراره السابق رقم ٢٤ تاريخ ١٩٧٢/٣/٧، المجموعة الإدارية، السنة السادسة عشرة ص ١٢٤.

مجلس الشورى في أحكامه كما رأينا أيضاً. وترجع علة إنقطاع مهلة أو ميعاد دعوى الإبطال بسبب هذه الحالة أنه من المتصور أن يخطئ المستدعي، فيرفع مراجعة الإبطال أمام إحدى محاكم القضاء العدلي أو هيئة قضائية تابعة لهذا القضاء العدلي معتقداً أنها الجهة المختصة بنظر الدعوى ضد القرار. وحينما تصدر المحكمة غير المختصة حكمها بعدم اختصاصها تكون مهلة الشهرين من تاريخ تبليغه بالقرار قد انقضت، وبالتالي يتعرض المستدعي لخطر سقوط حقه في الطعن بالإلغاء والحكم بعدم قبول دعواه شكلاً إذا عاد ورفعها أمام مجلس شورى الدولة. ومثل هذه النتيجة لا تقبلها العدالة سيما وأن معيار توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري قد يثير شكوكاً في التطبيق عن حقيقة الاختصاص، وقد تختلف في بعض المسائل وجهات النظر حول جهة القضاء الصالحة.

- ولكن حتى يكون لرفع دعوى الإبطال أمام محكمة غير صالحة (أو غير مختصة) هذا الأثر القاطع للمهلة، يشترط القضاء الإداري شرطين:

١ - **الشرط الأول:** أن يتم رفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة في نفس الميعاد العادي لرفع دعوى الإبطال، أي ضمن مهلة الشهرين محسوبة من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو تنفيذه. وحكمة هذا الشرط واضحة وهي ألا يتخذ الأفراد من رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ذريعة للتلاعب على ميعاد الطعن بالإلغاء، وإلا نكون قد وضعنا الأفراد الذين أخطئوا برفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة في مركز أفضل من المستدعين الذين يرفعون دعواهم أمام المحكمة المختصة.

٢ - **والشرط الثاني:** أن يقوم رافع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة بإختصاص جهة الإدارة المعنية وتكليفها بالحضور أمام المحكمة غير المختصة لتسمع الحكم بإلغاء قرارها.. ويتحقق هذا الشرط بإعلان رافع الدعوى جهة الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية. وحكمة هذا

الشرط هي أنه لكي يكون لرفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة أثراً قاطعاً للمهلة، يجب أن تتضمن تلك الدعوى معنى الخصومة القضائية للقرار الإداري الصادر وتمسك صاحب الشأن بضرورة إلغائه.

والشرطان السابقان أكدهما إجتهد مجلس الدولة المصري^(١)، ويمكن أن يستخلص من مرسوم نظام مجلس الشورى (مادة ٧١) ومن إجتهد المجلس^(٢).

ملاحظة ختامية حول حالات قطع مهلة مراجعة الإبطال الثلاث السابقة:

من خلال ما سبق عرضه بشأن حالات قطع المهلة الثلاث يمكننا إستخلاص عدد من المبادئ الأساسية المشتركة التي تنطبق عليها جميعاً. وهذه المبادئ ثلاثة هي:

١ - لكي ينقطع الميعاد أو المهلة ويبدأ ميعاد جديد لرفع دعوى الإلغاء يجب إبتداء وفي كل الأحوال، أن تقدم المراجعة الإدارية أو طلب المعونة القضائية أو أن ترفع الدعوى أمام المحكمة غير المختصة في الميعاد العادي لرفع دعوى الإلغاء. أي خلال مهلة الشهرين التي تبدأ عموماً من تاريخ نشر القرار، أو تبليغه أو تنفيذه (بالنسبة للقرارات الفردية). وبناء على ذلك إذا مرت مدة الشهرين وإنتهت ثم قام صاحب الشأن بتقديم مراجعته الإدارية بعد فوات المهلة، فإن هذه المراجعة لا تجدي إطلاقاً ولا ترتب أثرها في قطع الميعاد لأن هذا الميعاد كان قد إنقضى قبل تقديمها، وتكون دعوى الإلغاء ذاتها قد إنقضت وسقطت وتحصن القرار الإداري نهائياً برغم عدم مشروعيته. فحتى تجدي المراجعة الإدارية أو طلب المعونة القضائية أو رفع دعوى الإلغاء أمام

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٦٩/٣/٤.

(٢) راجع قرار مجلس شورى الدولة سابق الإشارة إليه، رقم ٦٦٩ بتاريخ ١٧/٦/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٩٠.

محكمة غير مختصة، يجب أن يتم هذا أو ذاك في ميعاد أو مهلة الشهرين.

٢ - إن الحالات الثلاث القاطعة للميعاد لا يمكن أن تتكرر بمعنى أن كلاً منها لا يقطع الميعاد إلا مرة واحدة. فإذا كان الأمر يتعلق بحالة مراجعة إدارية مثلاً، فإن المراجعة التي تقدم لأول مرة هي وحدها التي تقطع مهلة دعوى الإلغاء، بحيث تبدأ مهلة جديدة للطعن بالإلغاء بعد البت في المراجعة الإدارية. أما المراجعات الإدارية التالية على المراجعة الأولى فهي غير مجددة في قطع الميعاد. كذلك طلب المعونة القضائية أو رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة يجب أيضاً ألا يتكرر أيهما. والسبب في ذلك هو منع التحايل من أجل إطالة الميعاد دون مبرر، فتضيع حكمة هذا الميعاد القصير (مدة الشهرين) الذي حدده المشرع للطعن بالإلغاء في قرارات الإدارة.

٣ - ولكن إذا كانت الحالات الثلاث القاطعة للميعاد لا يجوز أن تتكرر، إلا أنها قد تجتمع في نفس المسألة محل النزاع. فإذا صدر قرار إداري وبدأ سريان مهلة الطعن فيه بالإلغاء، فيكون لصاحب الشأن أن يقدم مراجعة إدارية إلى السلطة المختصة فيقطع سريان المهلة. فإذا ما رفضت السلطة الإدارية مراجعته وقام بعد ذلك بتقديم طلب المعونة القضائية في خلال مدة الشهرين من تاريخ رفض مراجعته الإدارية، فإن الميعاد ينقطع مرة ثانية بتقديم هذا الطلب حتى البت فيه، فإذا ما تم قبول طلب المعافاة مثلاً فيكون لصاحب الشأن مدة شهرين جديدين لرفع دعوى الإلغاء. فإذا ما قام برفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة بحسن نية، فإن الميعاد (أو المهلة) ينقطع مرة ثالثة حتى صدور الحكم بعدم اختصاص المحكمة وتبليغه لصاحب الشأن، وتبدأ له مدة شهرين أخرى من هذا التاريخ لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة المختصة (مجلس الشورى). قد لا يحدث كثيراً هذا التعاقب وهذا الجمع من الناحية

العملية، ولكن من الممكن أن يحدث لأن كل حالة من حالات قطع الميعاد مستقلة عن الأخرى. ومن ثم فتلك الحالات من الممكن أن تجتمع وأن تتعاقب وتنتج كلها أثرها القاطع لميعاد دعوى الإلغاء (أو الإبطال). فهذه الحالات إذا كان لا يجوز لكل منها أن يتكرر، إلا أنه يجوز لها أن تجتمع في خصوص نفس الموضوع أو نفس المسألة.

المطلب الرابع

الأثر المترتب على إنقضاء الميعاد (أو المهلة)

حدد المشرع في نظام مجلس شورى الدولة في لبنان، كما في نظام مجلس الدولة في مصر، حدد ميعاداً قصيراً يجب أن ترفع خلاله دعوى الإلغاء أو الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة. هذا الميعاد هو ستون يوماً في مصر، وهي مهلة شهرين في لبنان.

وكما رأينا أكد مجلس شورى الدولة اللبناني بناء على تفسيره لما قرره المشرع في نظام المجلس لعام ١٩٧٥، أن هذه المهلة أي مهلة أو ميعاد الشهرين يبدأ من تاريخ النشر أساساً في الجريدة الرسمية أو أحياناً في نشرات مصلحة بالنسبة للمراسيم العامة أو القرارات التنظيمية، وبالنسبة للقرارات الفردية يبدأ الميعاد أو المهلة من تاريخ تبليغ القرار أو تنفيذه بالنسبة للمعنيين مباشرة بالقرار أو المخاطبين به. أما بالنسبة لغير المخاطبين مباشرة بالقرارات الفردية ولكن من شأن القرار أن يؤثر في مصلحتهم المباشرة ومركزهم القانوني، لا تبدأ مهلة الشهرين بالنسبة لهم، إلا من تاريخ نشر القرار الفردي سواء في الجريدة الرسمية أو غير ذلك من طرق النشر بما فيها النشر المصلحي.

وقد سبق أن رأينا أيضاً أن هذه المهلة قد توقف لقوة القاهرة، بحيث يستأنف سريان ما بقي من المهلة بعد إنتهاء القوة القاهرة التي حالت دون رفع دعوى الإلغاء من جانب صاحب العلاقة. وقد ينقطع الميعاد أو مهلة الطعن من ناحية أخرى لإحدى حالات ثلاث: إما بمراجعة إدارية تقدم إلى السلطة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الإدارية الرئاسية، وإما في حالة تقديم طلب المعونة القضائية للاعفاء من نفقات دعوى الإبطال أو نفقات التقاضي عموماً، وأخيراً إما بتقديم مراجعة إبطال القرار إلى محكمة غير صالحة أو غير مختصة. كل ذلك بشرط أن يكون القطع خلال مهلة الطعن لتحقيق إحدى هذه الحالات أثرها، وتبدأ مهلة جديدة شهرين جديدين إما من تاريخ رفض المراجعة الإدارية صراحة أو ضمناً بمرور شهرين على تقديمها دون رد وإما من تاريخ البت في طلب المعونة وإما أخيراً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بالحكم بعدم إختصاص المرفوع لها الدعوى بطريق الخطأ.

وإذا إنقضى ميعاد الستين يوماً في مصر، أو مهلة الشهرين في لبنان، يكون الحق في تقديم مراجعة الإبطال (أو دعوى الإلغاء) قد سقط، وأصبح القرار الإداري محصناً وغير قابل للطعن بالإلغاء. فإذا رفع صاحب الشأن الدعوى بعد الميعاد، فلجهة الإدارة أن تدفع بعدم قبول دعوى الإبطال شكلاً لإنقضاء المهلة. وميعاد دعوى الإلغاء أو الإبطال من النظام العام، نظراً لأن المشرع أراد حماية القرارات الإدارية وتوفير استقرارها بسرعة وهذا هو ما يفسر جعل ميعاد الطعن قصيراً في مدته.

وينتج عن إعتبار ميعاد الستين يوماً في مصر، أو مهلة الشهرين في لبنان، من الإنتظام العام، أنه يجوز للإدارة أن تدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لرفعها بعد الميعاد في أية حالة تكون عليها الدعوى ولو بعد التكلم في موضوع النزاع. كما أن للقاضي الإداري أن يقضي من تلقاء نفسه وبدون طلب بعدم قبول الدعوى شكلاً وسقوط الحق في رفعها. بل أن

مجلس شورى الدولة أوجب على نفسه في إجتهاده أن يتصدى لبحث مدى وجود المهلة أي واجب التحقق من رفع دعوى الإبطال خلال المهلة، وإلا إستوجب عليه ردها شكلاً دون فحص مشروعية القرار في الأساس^(١).

القاعدة العامة هي إذن أنه يترتب على فوات الميعاد أو المهلة المقررة للطعن بالإلغاء عدم قبول الدعوى، وأن الدفع بعدم القبول يعتبر من النظام العام.

ولكن هناك عدداً من الإستثناءات التي قررها إجتهاد مجلس الدولة المصري ومجلس شورى الدولة في لبنان، وبمقتضى هذه الإستثناءات يقبل القضاء الإداري دعوى الإلغاء بالرغم من إنقضاء مهلة الطعن. ونعرض فيما يلي لهذه الإستثناءات وللأسباب التي دعت إليها:

١ - القرارات التنظيمية أو اللوائح:

القرار التنظيمي أو اللائحة يكون الطعن فيه بأحد طريقين: أولاً الطريق المباشر، وذلك بطلب إلغاء اللائحة لعدم مشروعيتها، وفي هذه الحالة يجب أن يقدم طلب الإلغاء خلال مهلة الشهرين (أو الستين يوماً في مصر) المقررة لرفع دعوى الإلغاء طبقاً للقاعدة العامة. فإذا إنقضت المهلة أصبحت اللائحة أي القرار التنظيمي محصناً ضد الإلغاء المباشر برغم عدم مشروعيته.

ولكن هناك طريق غير مباشر للطعن في اللائحة الإدارية حتى بعد إنقضاء مهلة الشهرين التي يجوز خلالها الطعن المباشر بالإلغاء. ويكون ذلك حينما تصدر جهة الإدارة قراراً إدارياً

(١) أنظر: قرار مجلس الشورى رقم ١٨ تاريخ ٩/١٠/٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٢١؛ وقراره رقم ١١ تاريخ ٦/١٠/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٤.

فردياً تطبيقاً لللائحة غير مشروعة إنقضى ميعاد الطعن فيها بالإلغاء. فأجاز القضاء الإداري لصاحب الشأن الذي أضر به القرار الإداري الفردي أن يدفع بعدم مشروعية اللائحة الإدارية التي إستند إليها القرار الفردي، بهدف إستبعاد تطبيقها عليه وإلغاء القرار الإداري الفردي الصادر تطبيقاً لها. والإستثناء هنا إذن هو جواز الدفع بعدم مشروعية اللائحة في أي وقت ولو بعد إنقضاء مهلة الشهرين المقررة للطعن بالإلغاء. ولا يكون أثر الدفع بعدم مشروعية اللائحة هو إلغاء تلك اللائحة فهذا لا يتصور لإنقضاء الميعاد، وإنما يكون أثر هذا الدفع هو إستبعاد تطبيق تلك اللائحة على الحالة الفردية للطاعن من أجل إلغاء القرار الفردي الصادر إستناداً لهذه اللائحة غير المشروعة.

وحكمة السماح بالدفع بعدم مشروعية اللائحة برغم فوات ميعاد الطعن بالإلغاء فيها، هي أن اللائحة من الناحية الموضوعية تماثل القانون. فكلاهما يضع قواعد عامة مجردة تقبل التطبيق غير المحدود على الحالات الفردية. ومن ثم فاللائحة غير المشروعة التي لم يعد ممكناً إلغاؤها مباشرة لفوات الميعاد، من الممكن أن تطبق بمقتضى قرارات فردية تستند إلى تلك اللائحة. فإذا ما أراد صاحب الشأن الطعن بالإلغاء في القرار الفردي الذي تأسس على اللائحة، فهو لن يستطيع الوصول إلى إلغاء القرار الفردي دون أن يدفع بعدم مشروعية اللائحة التي صدر القرار الفردي تطبيقاً لها، فحرمانه من هذا الدفع ظلم واضح. فهكذا نجد أن فكرة العدالة هي التي تبرر إمكانية الدفع بعدم مشروعية اللائحة بالرغم من إنقضاء مدة الطعن فيها. ولكن أثر هذا الدفع ينحصر فقط في إستبعاد تطبيق اللائحة على حالة الطاعن بالإلغاء في القرار الفردي. فاللائحة غير المشروعة تبقى قائمة من الناحية النظرية ولكنها عملاً يتم إستبعاد تطبيقها للوصول إلى إلغاء

القرارات الفردية الصادرة بالإستناد إليها.

وقد أكد مجلس شورى الدولة في لبنان حق صاحب الشأن في تقديم الدفع بعدم مشروعية المرسوم التنظيمي (أو اللائحة) رغم فوات مهلة الطعن فيه، لتأسيس دعوى إلغاء القرار الفردي الصادر بالتطبيق لهذا المرسوم العام. ومن ذلك حكمه بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٧، حيث قرر المجلس أنه «إذا لم يطعن بالمرسوم ضمن المهلة القانونية فإن الدفع بعدم مشروعيته يبقى قائماً في معرض الطعن بأي قرار متخذ تطبيقاً له»^(١). وقد أكد مجلس شورى الدولة هذا المبدأ في حكم آخر بتاريخ ١٦/٤/١٩٩٨ حيث قرر «أن الدفع بعدم مشروعية العمل التنظيمي في معرض الطعن بقرار آخر يبقى غير مقيد بمهلة معينة»^(٢).

ويلاحظ أن الدفع بعدم مشروعية اللائحة الإدارية والأثر المترتب عليه من إستبعاد تطبيقها دون إلغائها، هذا الدفع ليس قاصراً على القضاء الإداري. فمن الممكن تقديم هذا الدفع أمام جهة القضاء العادي أو العدلي في كل مرة تثور مشكلة تطبيق لائحة غير مشروعة على أحد المتقاضين أمام إحدى محاكم القضاء العادي. وأبرز الأمثلة على ذلك لوائح الضبط أو البوليس التي تصدرها السلطة التنفيذية بهدف الحفاظ على النظام العام بمشتملاته الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. هذه اللوائح تتضمن عقوبة جنائية لا تتعدى عقوبة المخالفة، وتطبق على كل من يخالف قواعد وأوامر تلك اللوائح. ولنفرض أن إحدى لوائح الضبط كانت غير مشروعة لسبب من أسباب عدم المشروعية، وإنقضت مهلة الطعن بالإلغاء فيها، فيجوز لمن خالف هذه اللائحة وتم تقديمه أمام المحكمة الجزائية المختصة لتوقيع العقوبة عليه أن يدفع بعدم مشروعية اللائحة حتى لا تطبق عليه العقوبات في هذه

(١) قرار رقم ٩٥ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٤٠.

(٢) قرار رقم ٤٥٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان، المرجع السابق ص ٤٣٢.

اللائحة. ولكن طبقاً لمرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ (المادة ٦٥ بند ٤، ٥) يجب على المحكمة الجزائية العدلية في هذه الحالة ألا تفصل في مسألة مشروعية اللائحة (أو المرسوم العام) بل يجب إحالتها إلى مجلس الشورى الدولة بواسطة أحد الخصوم (الفريق الأكثر عجلة)، الذي يختص وحده بتفسير وتقدير صحة الأعمال الإدارية، وتلتزم المحكمة العدلية برأي مجلس الشورى في مشروعية أو عدم مشروعية اللائحة (أو المرسوم العام التنظيمي).

٢ - القرارات الإدارية السلبية:

القرارات الإدارية - كما نعلم - ليست دائماً إيجابية تصدر بالموافقة الصريحة أو بالرفض الصريح. فإلى جانب القرارات الإدارية الإيجابية يوجد ما يسمى بالقرارات الإدارية السلبية. والقرار الإداري السلبي هو عبارة عن إمتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد وتظلماتهم، فهو موقف سلبي تتخذه الإدارة فلا ترد على الطلبات المقدمة إليها لا بالقبول ولا بالنفي. والعدالة تقضي بأن نسوي بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية للإدارة، فكلا النوعين من القرارات تعتبر إدارية تقبل الطعن بالإلغاء (أو الإبطال)، لأننا لو قصرنا هذا الطعن على القرارات الإيجابية لأعطينا الإدارة الفرصة للإفلات من الخضوع لأوامر وقيود المشروعية. لأنه سيكون أفضل لها أن تمتنع عن الإجابة على ما يطلبه منها الأفراد وتلوذ بالصمت والسكوت ودون رقابة عليها. لهذا فإن الفقه والقضاء الإداري قد إستقر على أن القرارات السلبية قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء تماماً مثل القرارات الإيجابية. وهذا هو ما عبر عنه قانون مجلس الدولة المصري في الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة التي نصت على أن «يعتبر في حكم القرارات رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب إتخاذه طبقاً للقوانين واللوائح». إذن عدم إتخاذ القرار أو الإمتناع عن إتخاذه يعتبر مخالفة للقوانين واللوائح التي

توجب على الإدارة إتخاذ قرار صريح. وهذا الإمتناع المخالف للقانون يقبل الطعن بالإلغاء، ويكون من نتائج إلغاء القرار السلبي أو بالإمتناع هو إلتزام الإدارة بإتخاذ قرار صريح إيجابي، لأنها ملزمة بتنفيذ حكم القاضي الإداري الذي ألغى قرارها السلبي أو بالإمتناع.

والذي يهمنا إبرازه هنا هو أن القضاء الإداري المصري مثل القضاء الإداري في فرنسا، قد إستقرا على أن القرارات الإدارية السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء. فكأن ميعاد الشهرين في فرنسا أو الستين يوماً في مصر التي يجب الطعن خلالها مقصور على القرارات الإدارية الإيجابية أو الصريحة. أما القرارات السلبية فهي تقبل الطعن بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بأي مهلة أو ميعاد.

وحكمة عدم تقيد القرارات الإدارية السلبية بميعاد الطعن بالإلغاء ترجع في نظر مجلس الدولة المصري، إلى أن القرار السلبي هو قرار إداري مستمر يتجدد من وقت لآخر طالما أن جهة الإدارة أصرت على إمتناعها عن الرد والإجابة. وهذا هو ما قرره محكمة القضاء الإداري في مصر، فقد قضت بأنه «إذا كانت الحكومة قد دفعت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد على أساس أن المدعي علم بالقرار الصادر برفض الترخيص له بالصعود إلى البواخر وظل يتظلم منه حتى مايو ١٩٥٨، ولم يرفع دعواه إلا في أكتوبر ١٩٥٨، أي بعد فوات ميعاد الطعن، فإن هذا الدفع مردود بأن المدعي يطعن في إمتناع الجهة الإدارية عن الترخيص له بالصعود إلى البواخر. وهذا الإمتناع هو قرار مستمر ويتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص. ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً، ومن ثم يكون الدفع في غير محله ويتعين رفضه»^(١).

(١) مجموعة السنتين ١٢ و ١٣ ص ٢١٩ بند ٢١٢.

وقد إستقرت محكمة القضاء الإداري على هذا القضاء فأكدته في أحكام أخرى لاحقة. ففي خصوص إمتناع الإدارة عن إصدار قرار لازم لتنفيذ أحد أحكامها (الإمتناع عن التأشير على الحكم بصلاحيه الشهر) قضت المحكمة بأن القرارات السلبية الصادرة بالإمتناع عن إصدار قرار معين تعتبر قرارات مستمرة يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، وذلك لأن القرار يتجدد من وقت لآخر على الدوام بخلاف القرارات الإيجابية التي هي قرارات وقتية تخضع للميعاد^(١).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الإجتهد فقضت في أحد أحكامها بأنه «ومن حيث أنه بالنسبة لعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد فإنه مردود بأن الثابت من الأوراق أن مراد المدعي هو المطالبة بإلغاء القرار السلبي بالإمتناع عن بحث التنازل المقدم منه وتقرير تعويض له، ولا شك أن هذا القرار إداري سلبي لا تتقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين طالما أن الإمتناع مستمر»^(٢).

ولكن بالنسبة للقرارات السلبية السابق عرض فكرتها، وهي لا تتقيد الطعن فيها بالإبطال بميعاد معين، لا تتحقق في لبنان وبالنظر للتشريع اللبناني. فطبقاً لنظام مجلس شورى الدولة في لبنان لا بد من تقديم مذكرة ربط نزاع - كما سبق أن ذكرنا - في حالة القرارات الإدارية السلبية حيث تمتنع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان يجب عليها إتخاذه. إذ أنه طبقاً للمادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى إذا لم تصدر السلطة الإدارية المختصة قراراً، يجب تقديم مذكرة ربط النزاع إليها لاستصدار قرار منها، ويكون ذلك بتقديم هذه المذكرة أو الطلب إلى السلطة المختصة وإنتظار مدة شهرين. فإن رفضت قبول المذكرة صراحة تبدأ مهلة الطعن القضائي بالإبطال ولدة شهرين من

(١) مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة ١٤ ص ١٥٤.

(٢) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة، ص ١٩٤٩ بند ١٤٢.

تاريخ هذا الرفض الصريح. وإذا لم ترد السلطة المختصة خلال الشهرين بعد تقديم مذكرة ربط النزاع إليها، يتحقق وجود قرار ضمني بالرفض، وتكون مهلة الطعن فيه بالإبطال لمدة شهرين جديدين منذ هذا الرفض الضمني. أي أنه طبقاً للتشريع اللبناني، وبناءً على مذكرة ربط النزاع، سيتحقق دائماً وجود قرار إداري، وبالتالي تبدأ مهلة الطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة وسواء كان القرار بالرفض الصريح أم بالرفض الضمني. ومن ثم لا توجد في لبنان فكرة القرار السلبي المستمر الذي لا يتقيد بميعاد أو مهلة معينة بالنسبة للطعن فيه بالإبطال.

٣ - القرارات الإدارية المنعدمة:

من بين القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد أو مهلة رفع دعوى الإلغاء يجب أن نذكر أيضاً القرارات الإدارية المنعدمة أو المعدومة. والقرار الإداري يكون معدوماً إذا كان العيب أو العيوب التي تلحق به على درجة شديدة من الجسامة تفقد القرار صفته كقرار إداري، وتنزل به إلى مستوى غصب السلطة والاستبداد بها. وهكذا يصبح القرار المعدوم بمثابة عمل مادي بحت وعقبة مادية، ويكون لكل جهة قضائية حتى جهة القضاء العدلي ذاتها حق تقرير هذا الإنعدام وإعتبار القرار كأنه لم يكن. وهكذا لا تتمتع تلك القرارات الإدارية المنعدمة بأية حصانة، وبالذات يجوز بإلغائها أمام القضاء الإداري في أي وقت ودون التقيد بميعاد الطعن بالإبطال، وهو مهلة الشهرين من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو تنفيذه. فشرط تقديم الطعن بالإبطال في هذا الميعاد ينحصر فقط بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بعيوب عادية أو تلك التي تنسب إليها مخالفات عادية للقانون، بحيث تصبح تلك القرارات حصينة ضد الطعن بالإلغاء بفوات مهلة الشهرين (أو الستين يوماً في مصر). أما القرارات الإدارية المعدومة التي تصل مخالفاتها للقانون إلى درجة موهلة وشديدة في جسامتها، فهي لا يمكن أن تتحصن بفوات مهلة الشهرين لأن عدم لا

يتحصن أبداً ويعتبر كأنه لم يكن مهما طال عليه العهد.

هذا وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني مبدأ عدم تقيد القرارات الإدارية بالمنعومة بميعاد الطعن بالإبطال، إذ طالما كان القرار معيباً على نحو شديد الجسامة فيسميه مجلس الشورى بالقرار «العديم الوجود» وهو ذات معنى القرار المنعوم، فلا يتقيد الطعن فيه بمهلة الشهرين. وقد قرر مجلس الشورى ذلك - على سبيل المثال - في حكم له بتاريخ ١٠/٦/١٩٩٨، وفي هذا الحكم يحصر المجلس حالات القرارات جسيمة العيوب والتي تصبح منعومة أو عديمة الوجود القانوني، فيقول مجلس الشورى:

«إذا كان الإجهاد يصف بعض القرارات الإدارية بالعديمة الوجود القانوني ويقبل الطعون فيها بعد إنقضاء المهلة القانونية، فقد إشتراط لذلك أن تكون هذه القرارات مشوبة بعيوب جسيمة وحصرها بلائحة قصيرة وهي:

- ١ - القرارات الصادرة من أجهزة أو سلطات لا وجود قانوني لها.
- ٢ - القرارات التي لا يمكن ربطها بأي سلطة من سلطات الإدارة.
- ٣ - القرارات التي يكون مصدرها مجرداً من أي سلطة تقرير.
- ٤ - القرارات الإدارية التي تتجاوز على صلاحيات السلطة القضائية.
- ٥ - التعيينات المزيفة.
- ٦ - القرارات التي تصدر من موظفين تجاوزوا حدود سن التقاعد» (١).

- ومن ناحيته، حدد القضاء الإداري المصري - أي مجلس الدولة -

(١) قرار رقم ٦٢٩ تاريخ ١٠/٦/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٦٥.

حالات الإنعدام الهامة في القرارات الإدارية، وهي تشبه في الجوهر الحالات السابقة في حكم مجلس شورى الدولة اللبناني، وهي كما يلي:

(١) إذا كان القرار الإداري معيباً ليس بعيب عدم الاختصاص العادي أو البسيط بل معيباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم. ومثال ذلك ألا يكون القرار قد صدر عن جهة إدارية بل عن مجرد فرد عادي. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي^(١).

ومثال ذلك أيضاً أن يصدر القرار عن جهة إدارية في حين أن إصداره يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو إحدى هيئات السلطة التشريعية أو إحدى هيئات السلطة القضائية. ومن ذلك مثلاً قرار الجهة الإدارية بإنهاء العقود المبرمة بين مستأجري الأرض الزراعية وملاكها، فهو قرار معدوم لأنه صدر في مسألة مدنية من اختصاص القضاء العادي^(٢). ومن ذلك أيضاً قيام جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف بعد رفض إستقالته وإحالة إلى المحكمة التأديبية، فقرار الإدارة معدوم لأنه تعدى على اختصاص القضاء التأديبي^(٣).

(٢) إذا كان محل القرار معدوماً، ومثال ذلك القرار الصادر بإيفاد المدعي في بعثة إلى الولايات المتحدة الأمريكية متى تبين فيما بعد أن شروط الإلتحاق بالجامعات الأمريكية غير متوافرة فيه^(٤). فهنا محل القرار وهو الإيفاد إلى الولايات المتحدة في بعثة دراسية أصبح معدوماً ومستحيلاً نظراً لعدم توافر شروط الدراسة بالجامعات الأمريكية في

(١) حكم بتاريخ ١٦/١٢/١٩٥٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٨/١/١٩٦٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١/١٢/١٩٧٢.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٥/٥/١٩٦٥.

المستدعي، وبالتالي يكون قرار الإيفاد معدوماً لإنعدام محله.

ومثال ذلك أيضاً القرار الصادر بالترقية على درجة مشغولة (أي غير شاغرة)^(١)، فهو أيضاً منعدم لأن محله وهو الترقية معدوم نظراً لأن الدرجة المراد الترقية إليها إتضح أنها مشغولة بالفعل.

(٢) إذا كان القرار قد صدر بناء على غش من صاحب الشأن. فالغش يفسد كل شيء ويعدم القرار الصادر بناء عليه. ومثال ذلك أن يصدر قرار تعيين بناء على شهادة إستطاع صاحب الشأن أن يحصل عليها بطريق الغش من إدارة تحقيق الشخصية وتفيد بخلو صحيفته من السوابق الجزائية^(٢).

(٤) وأخيراً يكون القرار معدوماً أيضاً إذا إنعدمت فيه الإرادة في إصدار القرار. ومثال ذلك قرار ترقية شخص إعتقدت الإدارة توافر شروط الترقية في حقه بينما هو في الحقيقة يفتقد هذه الشروط^(٣).

ومثال ذلك أيضاً القرار الصادر بتعيين شخص بدون وجه حق في وظيفة ملاحظ مراجعة بناء على إعتقاد الإدارة حصوله على شهادة الثانوية العامة، بينما إتضح أنه لم يحصل عليها^(٤).

٤ - حالة إنفتاح ميعاد الطعن من جديد:

إستقر إجتهااد مجلس الدولة المصري على قبول دعوى الإلغاء ضد قرار إداري بالرغم من فوات مهلة أو ميعاد الطعن فيه، وذلك إذا كان المدعي لم يتبين حقيقة مركزه القانوني بالنسبة للقرار ولم تتحقق بالتالي مصلحته في الطعن فيه، إلا في وقت لاحق على إنقضاء ميعاد الستين

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٣/١١/١٩٦٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٧/١/١٩٦١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩/١٢/١٩٧١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٢/٦/١٩٦٦.

يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به. فمجلس الدولة قرر إذن أن ميعاد الطعن الذي سبق إنقضاؤه يفتح من جديد مرة أخرى ولدة ستين يوماً جديدة، وذلك منذ حدوث الواقعة التي بمقتضاها تتحدد حقيقة مركز الطاعن ووضعه إزاء القرار وتتكشف بالتالي مصلحته في طلب إلغائه.

وحكمة ذلك واضحة، وهي فكرة العدالة التي تفرض على المنطق القانوني ألا يقبل سقوط الطعن بالإلغاء لفوات ميعاد الستين يوماً على نشر القرار أو إعلانه أو العلم به إذا كان صاحب الشأن في الطعن لم يكن في وضع يستطيع معه أن يتبين حقيقة مركزه بالنسبة للقرار ومدى إضراره به. فالعدالة تفرض في مثل تلك الحالة أن يفتح الميعاد كاملاً من جديد في تاريخ لاحق إبتداء من يوم أن يتبين أمام صاحب الشأن وجه الحقيقة في القرار وتأثيره في مركزه القانوني.

ولنذكر بعض الأحكام القضائية لمجلس الدولة المصري التي أرسيت وطبقت هذه المبادئ:

(١) فقد حدث أن أصدرت الإدارة قراراً بنقل أحد الموظفين نقلاً مكانياً من جهة إلى أخرى، وفي وقت لاحق وبعد إنقضاء ستين يوماً على علم الموظف بقرار نقله قامت الإدارة بإصدار قرار آخر بترقية بعض الموظفين في الجهة الأولى متخطية بذلك الموظف المنقول. وإتضح أن الإدارة كانت تقصد من نقله إلى الجهة الثانية تفويت حقه في الترقية مع زملائه، فقررت المحكمة الإدارية العليا أن ميعاد الطعن بالإلغاء في قرار النقل يفتح من جديد للموظف المنقول منذ علمه بصدور القرار الذي تضمن تخطيه في الترقية. وفي هذا تقول المحكمة: «أن النقل في حد ذاته قد يستعصي على صاحب الشأن إدراك مراميّه، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن يتكشف له هدفه ودواعيه وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترمي إليه بالنقل وتبتغيه، وعلى ذلك إذا تبين أنه لم يتهياً

للمدعي تبين قصد الإدارة الجائمه وراء قرار النقل ولم ينبج أمام ناظريه مدى تأثر مركزه القانوني بذلك القرار إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه، كان من الحق ألا يحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين»^(١).

(٢) ومن الأحكام القضائية أيضاً نذكر ما يلي:

في وزارة الأشغال العامة قبل عام ١٩٥٣ كان الوضع فيها أن منح المهندسين بعض الألقاب ومنها لقب مساعد مدير أعمال لا تأثير له على ترقيات المهندسين. ثم صدر القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٥٣ وجعل لهذه الألقاب تأثيراً مباشراً وهاماً في الترقية، فأصبح تولي وظيفة مساعد مدير أعمال درجة خامسة أساساً ضرورياً للترقية إلى وظيفة مساعد مدير أعمال درجة رابعة. وإكتشف أحد المهندسين أن الوزارة قبل صدور هذا القانون كانت قد منحت بعض المهندسين الأحدث منه لقب مساعد مدير أعمال مما يجعلهم يسبقونه فيما بعد في الترقية، فقام بالطعن في هذا القرار. فلما دفعت الوزارة في مواجهته بعدم قبول دعوى الإلغاء لفوات مدة الستين يوماً المقررة للطعن، رفضت محكمة القضاء الإداري هذا الدفع قائلة:

«أنه بصدر القانون المذكور أصبح للمدعي مصلحة محققة في الطعن في قرار منح زملائه الأحدث منه أقدمية في الدرجة الخامسة لقب مساعد مدير أعمال، ولا يحتج في مواجهته بفوات مواعيد الطعن لأن مصلحته في ذلك لم تنشأ إلا بصدر القانون المشار إليه...».

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٠/٢/١٩٦٣، وكذلك حكمها بتاريخ ٧/٥/١٩٧٢.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً في نفس الإتجاه بأن الطعن بالإلغاء في الميعاد في تقرير كفاية العامل من شأنه أن يفتح ميعاد الطعن في قرار تخطى العامل في الترقية بناء على تقرير الكفاية، فلا يبدأ الميعاد إلا بعد صدور الحكم في الطعن في تقرير الكفاية: حكم بتاريخ ٢٩/٤/١٩٧٩.

(٣) وقد تتكشف مصلحة الطاعن بعد صدور حكم قضائي مؤثر في وضعه، فينفتح ميعاد الطعن بالإلغاء ابتداءً منذ صدور هذا الحكم. فقد حدث أن رفع موظف دعوى أمام مجلس الدولة بضم مدة خدمة سابقة وتعديل أقدميته في الدرجة الخامسة، وأثناء نظر هذه الدعوى أصدرت الإدارة قراراً إدارياً بترقية بعض زملائه إلى الدرجة الرابعة، ولم يطعن الموظف بالإلغاء في القرار في الميعاد لأنه كان ينتظر صدور الحكم لصالحه في دعوى ضم مدة الخدمة، إذ أنه بهذا الحكم وحده أصبح أقدم من زملائه المرقين إلى الدرجة الرابعة. هنا قررت المحكمة الإدارية العليا بأن هذا الموظف ينفذ له ميعاد جديد للطعن في قرار الترقية، وذلك منذ صدور الحكم لصالحه في الدعوى المتعلقة بحساب أقدميته. إذ أن حقيقة وضعه ومصلحته في الطعن على القرار لم تتكشف إلا منذ تاريخ صدور هذا الحكم، ومن ثم يكون للموظف ميعاد جديد للطعن مدته ستون يوماً من صدور الحكم.

٥ - المراجعات المقدمة «نفعاً للقانون»:

إنفرد التشريع اللبناني بهذا النوع من المراجعات أو الطعون، وهو موقف طيب وتجديد قرره مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥، إذ نصت المادة ١٢٢ من المرسوم على هذه المراجعات كما يلي:

«يمكن لهيئة القضايا في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناءً على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالإبطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم».

والمراجعات المقدمة نفعاً للقانون التي أشارت لها المادة السابقة من مرسوم ١٩٧٥ تهمنا هنا من ناحية أنها تمثل إستثناءً على مهلة الشهرين لتقديم مراجعة الإبطال ضد القرارات الإدارية، فيمكن تقديم هذه

المراجعات بعد مهلة الشهرين من هيئة القضايا بوزارة العدل.

ونعطي فيما يلي ملاحظات سريعة لشرح حالة هذه المراجعات:

(١) هذه المراجعات يجوز تقديمها إلى مجلس شورى الدولة فقط من هيئة القضايا بوزارة العدل ولا يجوز للخصوم التقدم بها، وبوجه خاص لا يجوز للفرد أو الهيئة الخاصة المتضررة من قرار إداري إنتهت مهلة الشهرين للطعن فيه تقديمه بحجة أنه نفع للقانون. فهذه القضايا بوزارة العدل التي تمثل الدولة عموماً في التقاضي هي التي يمكنها تقديمها من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب الوزير المختص، ولا يجوز للأفراد طلب ذلك.

(٢) هذه المراجعات تعتبر استثناء على مهلة الشهرين، فلهيئة القضايا تقديمها ضد كل قرار إداري مبرم لإبطاله، أي بعد إنتهاء المهلة. كما أشار النص إلى جواز تقديم هذه المراجعات ضد كل قرار قضائي أيضاً حينما يكون مبرماً أي لا يقبل الإستئناف وهو فرض نادر الوقوع.

(٣) هذه المراجعات يجب أن تكون «نفعاً للقانون» أي لمصلحة سيادة القانون وإحترام المشروعية في الدولة. بمعنى أنه قد يكون هناك قراراً إدارياً إنتهت مهلة الطعن فيه بالإبطال، ولكنه ينطوي على عيب قانوني يتطلب تصويبه بحكم من مجلس الشورى بإعتباره قاضي مشروعية القرارات الإدارية وإبطالها عند تحقق عدم مشروعيتها.

(٤) وأخيراً هذه المراجعة بإعتبارها إستثناء مقررأ نفعاً للقانون والمشروعية فقط، فلا يجوز بالتالي أن يفيد من الحكم الصادر في هذه المراجعة بإبطال القرار أي من الخصوم. فلا يجوز للفرد الذي أهمل في تقديم دعوى الإبطال خلال المهلة أن يتمسك بحكم إبطال القرار، وتطبيق آثار الإبطال على مركزه القانوني. كما أنه أيضاً الحكم بالإبطال لا يجوز أن يسيء إلى مركز الخصوم، فهو لا يفيد ولا يضر بالمراكز القانونية. فالحكم بإبطال القرار له فقط أثر أدبي يتمثل في إعدام القرار لما به من مخالفة للمشروعية، وحتى لا تعود الإدارة إلى إتخاذ قرار مثله.

المبحث الرابع

شرط إنتفاء الطعن المقابل (أو الموازي)

هذا هو الشرط الأخير لقبول دعوى الإلغاء أو الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة، وهو أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء ألا يكون هناك طريق قضائي آخر يتمكن بواسطته المدعي الحصول على ذات النتائج التي تحققها دعوى الإبطال. فإذا كان في وسع المدعي أن يحصل على ذات النتيجة من إبطال القرار الإداري بواسطة هيئة قضائية أخرى، فلا يحق له في هذه الحالة الإلتجاء إلى دعوى الإلغاء. وإذا لجأ المدعي إلى دعوى الإلغاء في هذه الحالة فإنها تكون غير مقبولة.

ونظرية الطعن المقابل التي تمنع من الإلتجاء إلى دعوى الإلغاء هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي دون نص تشريعي. أما في لبنان فقد نص عليها مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ في المادة ١٠٧ (١) التي قضت بأن «لا يقبل الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها».

- التفسير القانوني لنظرية الطعن المقابل:

في لبنان - كما سبق القول - هناك أساس تشريعي للنظرية، فالمادة ١٠٧ من نظام مجلس شورى الدولة صريحة في إشتراط عدم وجود إمكانية طعن قضائي مقابل أو موازي لدعوى الإلغاء أمام المجلس، أي تحقق النتيجة نفسها وذات الهدف وإلا حكم مجلس شورى الدولة بعدم قبول دعوى الإبطال (أو الإلغاء).

- أما في فرنسا لم تتقرر نظرية الطعن المقابل بنص

(١) وهو ما سبق ونص عليه نظام مجلس الشورى لأعوام ١٩٤١ و١٩٥٣ و١٩٥٩. أنظر: الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق ص ٣٨٢.

تشريعي وإنما بناء على إجتهد مجلس الدولة الفرنسي، وقد
اختلف الفرنسي حول التفسير القانوني للنظرية. فذهب البعض إلى أن
تفسير النظرية يرجع إلى إعتبار دعوى الإلغاء دعوى احتياطية، لا يجوز
الإلتجاء إليها إذا كان القانون قد قرر في مجال ما دعوى قضائية أخرى
تحقق ذات نتيجة دعوى الإلغاء. ولكن جانب آخر من الفقه الفرنسي إنتقد
هذا الرأي الأول لأنه غير منطقي أو مقبول أن نقلل من أهمية دعوى
الإلغاء ووصفها بأنها دعوى احتياطية، لأنه على العكس دعوى الإلغاء هي
الدعوى الأساسية والأصلية في ضمان مبدأ المشروعية وإبطال القرارات
المخالفة لقواعد المشروعية. ولذلك رأى هذا الجانب الآخر من الفقه إلى أن
أساس وتفسير نظرية الطعن المقابل هو فكرة أو مبدأ أن الخاص يقيد
العام أو أن القواعد الخاصة تقيد القواعد العامة. وهو ما أبرزه الأستاذ
«فالين» Waline، فإختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء هو
القاعدة العامة أو الأصل العام. ومن ثم فإن وجد نص خاص يعطى لجهة
قضائية أخرى إختصاصاً بمنازعة معينة وتتضمن ذات نتائج دعوى
الإلغاء في الجوهر، فالمفروض أن يتقدم النص الخاص على القاعدة
العامة كإستثناء عليها. وهذا هو تفسير عدم قبول دعوى الإلغاء إذا وجد
طريق قضائي موازي أي طعن مقابل.

ونفس التفسير السابق يمكن إعتماده في لبنان، فنص المادة ١٠٧
من مرسوم نظام مجلس شوري الدولة يتفق مع هذا التفسير، حيث يقرر
النص عدم قبول دعوى الإبطال طالما أن المدعي له طريق قضائي آخر
قرره القانون ويحقق النتيجة نفسها مثل دعوى الإبطال.

شروط تطبيق نظرية الطعن المقابل في لبنان:

من خلال نص التشريع - المادة ١٠٧ من مرسوم مجلس الشورى -
ومن خلال إجتهدات مجلس شوري الدولة يمكن تحديد شروط ثلاثة
يتحقق فيها الطعن المقابل الذي يمنع من قبول دعوى الإلغاء، وهي:

١ - أن يكون الطعن المقابل مراجعة قضائية، أي دعوى موازية لدعوى الإبطال. وهو ما يستفاد من المادة ١٠٧ من مرسوم مجلس الشورى في عبارة «مراجعة قضائية أخرى».

ومن ثم مجرد الإلتجاء إلى جهة الإدارة المختصة بتقديم «عريضة إسترحامية» أو مراجعة إدارية، لا يعتبر مراجعة قضائية موازية. لأن المراجعة الإدارية إلى جهة الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الإدارية الرئاسية هو إجراء جوازي يسبق تقديم مراجعة الإبطال، وأثره هو قطع مهلة المراجعة، وهو طريق إداري للحل الودي للنزاع ولا يعتبر دعوى قضائية بالطبع. وبحيث يكون للمتضرر من القرار تقديم مراجعة الإبطال في خلال المهلة الجديدة إذا لم تفلح المراجعة الإدارية لرفضها من الإدارة صراحة أو ضمناً.

٢ - أن يكون الطعن المقابل دعوى قضائية موازية لدعوى الإبطال أمام مجلس شورى الدولة. بمعنى أن يوجد نص قانوني خاص أنشأ لصاحب الشأن دعوى أمام جهة قضائية أخرى في مجال من المجالات، مما يحول دون التجائه إلى مجلس الشورى بدعوى الإبطال. بإعتبار أن النص الخاص مقدم في التطبيق على النص العام، فالقاعدة الخاصة تقيد القاعدة العامة. فإختصاص مجلس شورى الدولة بدعوى الإبطال ضد عموم القرارات الإدارية تقرر بنص عام أو قاعدة عامة قررها مرسوم نظام مجلس الشورى، في حين أن الطعن المقابل هو دعوى موازية أمام جهة قضائية أخرى بناء على نص خاص. ومن ثم تكون الدعوى القضائية الأخرى هي الواجبة الإستعمال من صاحب الشأن، دون دعوى الإبطال.

وتطبيقاً لذلك أن تكون الدعوى الأخرى من إختصاص القضاء العدلي أو هيئة تابعة لها مثل مجلس العمل التحكيمي، أو من إختصاص هيئة إدارية ذات صفة قضائية.

٣ - وأخيراً يجب أن تؤدي الدعوى القضائية الموازية إلى ذات نتائج

دعوى الإبطال. وهو ما عبرت عنه المادة ١٠٧ من مرسوم نظام مجلس الشورى «للحصول على النتيجة نفسها». ولكن لا يشترط أن تكون الدعوى الموازية إلغاء القرار بالمعنى الدقيق مثل دعوى الإبطال، وإنما الشرط هو أن تحقق النتيجة من حيث إزالة آثار القرار.

وكمثال على ذلك نذكر حكّمين حديثين لمجلس شورى الدولة قضى فيهما بعدم قبول دعوى الإبطال ضد القرار، لأن هناك طعنًا مقابلاً أو دعوى أخرى تحقق ذات النتيجة من الناحية العملية. الحكم الأول بتاريخ ٢١/٥/١٩٩٧^(١)، حيث قرر مجلس الشورى أنه «في القرارات الصادرة عن وزير شئون المهجرين والمتعلقة بإخلاء مسكن وتسليمه للمستأجر، فإنه يقتضي اللجوء إلى القضاء العدلي متى كان هناك نزاع بين الطرفين يتناول صحة عقد الإيجار، وهي النتيجة نفسها المتوخاة من إبطال قرار الوزير أمام مجلس شورى الدولة». وفي الحكم الآخر بنفس تاريخ ٢١/٥/١٩٩٧ يقرر مجلس شورى الدولة أيضاً رد الطعن أي عدم قبوله ضد قرار لوزير الاعلام، لأن أصحاب الشأن أمامهم دعوى موازية متاحة أمام القضاء العدلي تحقق لهم ذات النتيجة التي يريدونها في الجوهر، يقول مجلس الشورى في هذا الحكم: «يرد الطعن بقرار وزير الاعلام المتضمن السماح لأحد الشركاء بإعادة إصدار مطبوعة، إذا تبين أن الشركاء المستدعين يتوخون من مراجعتهم الحصول على ما يطالبون به من حق في ملكية هذه المطبوعة، لأن الحكم بالحق موضوع الملكية المتنازع فيها بين الأفراد يدخل ضمن اختصاص القضاء العدلي، مما يستتبع أنه في وسع المستدعين مراجعة هذا القضاء للحصول على حقهم الذي يطالبون به عند وجود نزاع حول هذا الحق»^(٢).

(١) قرار رقم ٦٦٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر ١٩٩٨ ص ٥١٧.

(٢) قرار رقم ٦٦٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر ص ٥١٩ - ٥٢٠.

الفصل الثاني

أوجه الإلغاء أو الإبطال

(أو عيوب القرار الإداري)

- الأصل والقاعدة هو مشروعية قرارات الإدارة:

هناك قرينة قانونية عامة تفترض صحة ومشروعية القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة العامة، بمعنى أنه يفترض أن كل قرار إداري يعتبر مشروعاً وصادراً تطبيقاً لما تقضي به قواعد القانون، وأنه لمن يريد الطعن على قرارات الإدارة أن يقوم بإثبات إدعائه بعدم مشروعيتها ومخالفتها لقواعد القانون والمشروعية. أي أن قرارات الإدارة تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية من حيث الأصل. ولكن القرينة - مثل القاعدة العامة في القرائن القانونية - تقبل إثبات العكس من جانب الطاعن.

وقد عبر عن تلك القاعدة أحد أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر، إذ تقول المحكمة: «الأصل في القرارات الإدارية صحتها وعلى من يطالب بإلغائها أو بالتعويض عنها إثبات مخالفتها لقاعدة قانونية أو إثبات ما شابها من إساءة استعمال السلطة وإلا ظلت بمنجاة عن الطعن فيها»^(١). وفي معنى قريب من ذلك يقرر مجلس شورى الدولة اللبناني في حكم حديث له بتاريخ ١٣/١٢/٢٠٠١^(٢) أنه «إن كان للقرار الإداري سبب قانوني يبرر إتيانه، كان للقاضي حق إحلال السبب المبرر للتقرير محل ذلك المعتمد في نص القرار، وبالتالي رد طلب الإبطال حال إستثباته

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٥/١/١٩٥٣.

(٢) قرار رقم ٢٢٤/٢٠٠١ - ٢٠٠٢، مراجعة رقم ٩٩/٩٠٠٧.

لوقوع القرار المطعون فيه في موقعه الصحيح قانوناً، فرقابته لشرعية القرار الإداري تجيز له أن يثير عفواً أن الأسباب القانونية المتصلة بالانتظام العام توصلاً لتقرير الإبطال حماية لمبدأ الشرعية القانونية وإعمالاً له، وأن تلك التي من شأنها أن تسوغ إتخاذ القرار موضع الطعن لديه على قاعدة ولايته الشاملة وصلاحيته الكلية للفصل في قانونية الأعمال الإدارية من عدمها لإقتضاء إجتناّب عدم ترتب سوى أثر نظري لحكم الإبطال الذي يصدره...».

وقد كان من نتيجة قاعدة إفتراض صحة قرارات الإدارة وأن على من يدعي إثبات العكس عبء إثبات عدم مشروعيتها، كان من نتيجة تلك القاعدة أن الإدارة لا تقف أمام القضاء الإداري في موقف المدعي بل في موقف المدعى عليه. وتلك ميزة للإدارة فنظراً لأن الأصل هو إفتراض الصحة، فالإدارة بناء على ذلك لا تقف إطلاقاً أمام القضاء الإداري بصفتها مدعية بصحة قراراتها لأن الأصل هو مشروعيتها، وأنها تقف فقط موقف المدعى عليه والمدافع عن مشروعية قراراتها إزاء ما يدعيه الأفراد والهيئات الخاصة من عيوب قانونية أصابت تلك القرارات. ولا شك أن الوقوف في مكانة المدعى عليه (أو المستدعى ضده) أكثر يسراً من ناحية التقاضي عن الوقوف في موقف المدعي (أو المستدعي). فعلى الفرد الطاعن المدعي عبء إثبات وجه أو أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، وهذا ليس أمراً سهلاً يسيراً سيما وأن الأصل أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها (التعليل)، وأن إثبات عدم مشروعية القرار تحتاج لمستندات وأدلة على الفرد المدعي أن يسعى ويكد لتجميعها وحشدها حتى يضمن الحكم بإلغاء القرار الذي أصاب مركزه القانوني.

بقي أن نشير إلى أن إصطلاح القانون الذي هو المرجع في تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، يقصد به القانون بالمعنى الواسع. وبالتالي يكون المقصود بالقانون هو كل قاعدة عامة مجردة ونافاذة وواجبة

التطبيق سواء وردت تلك القاعدة في الدستور أو ما يوازيه من عرف دستوري مكمل، أو في تشريع عادي ويوازيه في القيمة المبادئ القانونية العامة التي يقرها القضاء الإداري، أو في لائحة إدارية، أو أخيراً قد يكون مصدر القاعدة القانونية عرف إداري. فإذا خالفت الإدارة في قرارها قاعدة ملزمة مستمدة من أحد هذه المصادر أصبح قراراً غير مشروع. وإذا كان قرار الإدارة ليس فردياً بل لائحة إدارية أي قراراً لائحياً أو مرسوماً تنظيمياً، فهو يصبح غير مشروع مستحقاً للإبطال إذا خالف قاعدة أعلى منه أي إذا خالف الدستور الأعلى أو القانون أو أحد المبادئ القانونية العامة التي لها قيمة القانون.

. تقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري تكون بالنظر لوقت إصداره:

القاعدة العامة التي إستقر عليها القضاء الإداري في فرنسا ومصر وكذلك في لبنان، هي أنه للحكم على مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها يجب الرجوع دائماً إلى تاريخ صدور تلك القرارات. فتقدير صحة القرار الإداري أو مخالفته للقانون يكون محكوماً فقط بالحالة القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة وقائمة لحظة صدور ذلك القرار، ليس قبل ذلك وليس بعد ذلك. وبوجه خاص لا يعتد بالحالة القانونية للقرار وقت نشره أو إعلانه أو تبليغه، لأن هذا الوقت إذا كان هو الذي يدخل في الإعتبار بالنسبة لنفاذ القرار وبالنسبة لبداية حساب مهلة الطعن بالإلغاء، إلا أنه بالنسبة لتقدير مشروعية القرار يجب دائماً الرجوع إلى الوضع الذي كان قائماً وقت صدور القرار من جهة الإدارة. فبالنظر لهذا الوقت وحده يقوم القاضي بالتحقق بناء على طلب الإبطال من الطاعن - من مدى توافر أسباب أو أوجه الإبطال أو الإلغاء.

وقد عبرت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها عن تلك القاعدة فقررت أنه «يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري

الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره وإلى الظروف التي لا يسته ومدي تحقيقه للصالح العام وذلك عند صدور القرار فقط، دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو ما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز القانوني الذي أنشأه»^(١).

ومن ناحيته، مجلس شوري الدولة اللبناني إستقر إجتهاده على نفس القاعدة الأساسية، وهي العبرة أو المعيار للحكم على مشروعية أي قرار أو مرسوم لتقدير صحته أو بطلانه هو الأوضاع القانونية والظروف الواقعية القائمة وقت إصداره وليس في تاريخ سابق أو لاحق، وعلى سبيل المثال حكم مجلس الشوري بتاريخ ١٨/١/١٩٩٦^(٢) حيث يقرر المجلس «أن مشروعية الأعمال الإدارية تقدر على أساس يوم تاريخ صدورها، أي يجب أن تكون متوافقة مع القانون بالتاريخ التي إتخذت، وتقدير المشروعية لم يكن والحال هذه متأثراً بالظروف اللاحقة لتاريخ صدور العمل الإداري»^(٣).

وبناء على تلك القاعدة العامة، إذا كان من أصدر القرار غير مختص بإصداره في هذا الوقت كان القرار معيباً بعبب عدم الإختصاص (أو عدم الصلاحية)، ولو تعدل القانون فيما بعد بحيث أصبح مصدر القرار مختصاً بإصداره بعد ذلك. فيكون القرار مستحقاً للإلغاء برغم تعديل التشريع، لأنه كان معيباً وقت إصداره. ونفس الشيء فيما لو صدر القرار على خلاف الشكل أو الإجراءات الواجبة الإحترام حتماً وقت صدوره. فيكون القرار معيباً جديراً بالإلغاء ولو أصبح هذا الشكل أو تلك الإجراءات غير ضرورية أو غير ملزمة للإدارة في وقت لاحق. كذلك إذا كان سبب القرار غير موجود عند إصداره كان القرار معيباً مستحقاً

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٦/١٠/١٩٥٦.

(٢) قرار رقم ٢٩١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ١٩٩٧ ص ٣٦٩.

(٣) المرجع السابق ص ٣٧٢.

للإلغاء، ولو تحقق هذا السبب بعد إصدار القرار وأثناء سير دعوى الإلغاء.

- تحديد أوجه أو أسباب الإلغاء:

حينما نتعرض لأوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري، فإن الأمر يعني أيضاً بالضرورة أوجه أو أسباب المخالفة لقواعد القانون التي عابت وأصابت هذا القرار الإداري فيصبح معها قابلاً للإلغاء (أو الإبطال) عن طريق القضاء الإداري. كذلك التعرض لأوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري يعني بيان تلك العيوب التي إذا لحقت إحداها بالقرار الإداري، لحكم مجلس شورى الدولة كقضاء إداري بإلغائه. وهكذا يتبين لنا أن أوجه إلغاء القرار تعبير يساوي تماماً أوجه مخالفة القرار الإداري للقانون كما يساوي أيضاً عيوب القرار الإداري.

فما هي إذن أوجه الإلغاء؟

١ - الوضع في مصر: لقد عبر قانون مجلس الدولة الحالي في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ عن أوجه إلغاء القرار الإداري في الفقرة الثانية من مادته العاشرة. فقد إشتراط المشرع في طعون الأفراد والهيئات الخاصة بالإلغاء أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة.

وقد إتفق الفقه المصري على أن أوجه الإلغاء التي يمكن إستخلاصها من هذا النص، الذي كان موجوداً بنفس الصياغة في قوانين مجلس الدولة السابقة، هي خمسة أوجه تمثل العيوب القانونية المختلفة للقرار الإداري، وهي:

(١) عدم الاختصاص.

(٢) عيب الشكل.

(٣) عيب محل القرار.

(٤) عيب السبب.

(٥) عيب إساءة إستعمال السلطة (أو الانحراف بالسلطة).

ويلاحظ أنه بإستطلاع الفقرة الثانية السابقة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، نجد أن المشرع أشار صراحة ومباشرة إلى عيب عدم الإختصاص وعيب الشكل وعيب إساءة إستعمال السلطة. ولكنه لم يشر بشكل صريح ولفظياً إلى عيب محل وعيب السبب. إلا أن الفقه المصري قد إستقر على أن قانون مجلس الدولة قد أشار إلى هذين العيبين (عيب المحل وعيب السبب) بطريقة غير مباشرة وذلك في تعبير «مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها». فقد إتجه الفقه المصري إلى أن هذا التعبير يقصد به المشرع عيبي المحل والسبب في القرار الإداري.

ولكن النظرة الموضوعية تؤدي إلى القول بأن هذا التعبير من المشرع غير واضح تماماً في دلالاته على عيب المحل وعيب السبب في القرار الإداري. مما يسبب اللبس والغموض. وبالفعل هذا التعبير الغامض (مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) قد دعا فيما مضى أحد كبار أساتذة القانون الإداري المصري إلى التشكيك في إستقلال عيب سبب القرار الإداري، ولهذا كان من الأفضل للمشرع في قانون مجلس الدولة الحالي لعام ١٩٧٢ أن يتراجع ويعدل عن هذا التعبير الغامض الذي أثار بعض الشكوك في ظل قوانين مجلس الدولة السابقة، فكان من الأفضل أن يشير المشرع صراحة وباللفظ الصريح إلى عيب محل القرار وإلى عيب السبب.

على أي حال الفقه المصري والقضاء الإداري المصري (مجلس الدولة) يجتمعان ويتفقان على قيام تلك العيوب الخمسة للقرار الإداري وإستقلال كل عيب منها عن الآخر.

ويجب أن ننبه إلى أنه لا يشترط لكي يلغي مجلس الدولة القرار الإداري أن تكون تلك العيوب الخمسة مجتمعة كلها في القرار، ما يجب أن نعرفه هو أن قيام أي عيب من تلك العيوب الخمسة يكفي وحده لتقرير عدم مشروعية القرار الإداري ولكي يحكم مجلس الدولة بإلغائه. فإذا كان الطاعن بالإلغاء قد ادعى مثلاً أن القرار معيب بعيب عدم الإختصاص لصدوره عن موظف غير مختص بإصداره وبأنه معيب أيضاً بعيب المحل، فإن القاضي الإداري إذا تحقق له وجود عيب عدم الإختصاص فهذا يكفي وحده للحكم بإلغاء القرار الإداري دون ما حاجة للبحث في شأن عيب محل القرار، لأن تحقق أحد العيوب يكفي لإلغاء القرار.

٢ - في لبنان: أوجه الإلغاء أو الإبطال أو عيوب القرار الإداري التي تجعله غير مشروع إذا أصيب بأحد هذه العيوب، معروفة في التشريع اللبناني منذ إنشاء مجلس شورى الدولة لأول مرة بناء على القرار رقم ٢٦٦٨ الصادر عام ١٩٢٤. إذ نصت المادة الخامسة على أن القرار الإداري يكون باطلاً «إذا كان مخالفاً للقانون أو للصيغ التي وضعها القانون أو كانت الإدارة التي أصدرت هذا القرار ليست ذات صلاحية أو أنها أساءت إستعمال سلطتها بوجه ولأسباب غير الوجه والأسباب التي لأجلها منحت لها تلك السلطة».

وقد وردت نفس أوجه الإلغاء في نظم مجلس شورى الدولة اللاحقة لعام ١٩٤١ وعام ١٩٥٣ والمرسوم الإشتراعي رقم ١١٩ لعام ١٩٥٩. وأخيراً ورد النص على أوجه الإلغاء أو الإبطال في المادة ١٠٨ من مرسوم مجلس الشورى الحالي لعام ١٩٧٥.

فقد قررت هذه المادة ١٠٨ «على مجلس الشورى أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

١ - إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

٢ - إذا إتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في

القوانين والأنظمة.

٣ - إذا إتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.

٤ - إذا إتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق إتخاذها».

وهكذا يكون المشرع اللبناني قد حرص على تقنين أوجه الإلغاء التي تمثل عيوب القرار الإداري بنصوص صريحة، وذلك على خلاف الوضع في فرنسا حيث إكتفى قانون مجلس الدولة الفرنسي بالنص على مبدأ الطعن بالإبطال ضد قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز حد السلطة *Recours pour excès de pouvoir*، دون إيضاح وتحديد أوجه تجاوز حد السلطة أي دون النص على أوجه البطلان. وجاء تحديد هذه الأوجه أو عيوب القرار في إجتهاادات مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه المتعاقبة على مدى فترات زمنية متباعدة. فإستقرت إجتهاادات مجلس الدولة الفرنسي على ذات العيوب الأربعة التي كرسها المشرع اللبناني في المادة ١٠٨ من مرسوم عام ١٩٧٥ كما ذكرنا، وإستقر الفقه الفرنسي عموماً عليها مما لا يمنع من بعض الخلافات في التفاصيل^(١).

ومن ثم تكون أوجه الإلغاء أو عيوب القرار الإداري الموجبة لإبطاله له أربعة عيوب قررها التشريع اللبناني، ويكفي تحقق أي عيب منها في القرار المطعون فيه ليكون متجاوزاً لحد السلطة ويبطله مجلس شوري الدولة. ويلاحظ أن عيب عدم الصلاحية أو صدور القرار عن سلطة غير صالحة، يسمى أيضاً إصطلاحاً عيب «عدم الإختصاص *L'in-compétence* وهو تسميته المعتمدة في قانون مجلس الدولة المصري وفي إجتهاادات المجلس. والعيب الثاني وهو مخالفة القرار «للمعاملات الجوهرية» المنصوص عليها في القوانين والأنظمة

(١) راجع أستاذنا الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق ص ٤٥٩ وما بعدها.

(الأنظمة تعادل كلمة اللوائح في مصر Règlements)، يمكن تسميته أيضاً إصطلاحاً عيب الشكل Vice de forme، مع ملاحظة أنه يشترط أن يكون الشكل المنصوص عليه جوهرياً وليس ثانوياً ولذلك جاءت عبارة المشرع «المعاملات الجوهرية». والعيب الثالث، وهو إتخاذ القرار خلافاً للقانون أو الأنظمة يسمى أيضاً إصطلاحاً «عيب مخالفة القانون» Violation de la loi، وهو عيب يتصل بمحل أو موضوع القرار بأن يكون مخالفاً لشروط أو نصوص القانون (أو الأنظمة) - والعيب الرابع، وهو العيب الذي يصيب غاية القرار الإداري أو الهدف من وراء إتخاذه من السلطة المختصة، فيصدر القرار لغاية غير الغاية التي من أجلها خولت السلطة المختصة حق إتخاذه، ويسمى إصطلاحاً عيب «إساءة إستعمال السلطة» أو عيب «الإنحراف بالسلطة» وفي إجتهاد مجلس الشورى يسمى كذلك «عيب تحوير السلطة».

إستقلال عيب سبب القرار: إستقر الفقه التقليدي الفرنسي على هذه العيوب الأربعة أو أوجه الإلغاء الأربعة التي قننها مرسوم مجلس شورى الدولة في لبنان: عيب عدم الصلاحية (أو عدم الإختصاص).. عيب الشكل أو المعاملات الجوهرية - عيب مخالفة القانون (أو عيب محل القرار) - وعيب الغاية أو إساءة إستعمال السلطة (أو تحوير السلطة).

ولكن تم إنتقاد الفقه التقليدي من ناحية إقتصاره على هذه العيوب الأربعة أو أوجه الإلغاء الأربعة. لأنه ثبت من الأحكام الأحدث نسبياً والتي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي أن المجلس يلغي أحياناً القرار الإداري لعيب آخر خامس غير العيوب الأربعة التقليدية، وهو عيب الخطأ في الوقائع Erreur de fait كعيب مستقل^(١). ويتحقق هذا العيب إذا كانت

(١) أنظر: Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, 11e édition, pages 171 et s.

الإدارة مصدرة القرار إستندت في قرارها على وقائع غير صحيحة أو وقائع «مغلوبة» وهي عبارة ترد في إجتهاادات مجلس شورى الدولة اللبناني أحياناً. كما أضافت أحكام وإجتهاادات مجلس الدولة الفرنسي بجانب صحة الوقائع رقابة «التكييف القانوني للوقائع» - La qualification juridique des faits^(١). ويتحقق ذلك بأن تكون الوقائع الذي إستندت إليها الإدارة في قرارها صحيحة مادياً أي حدثت فعلاً، ولكن الإدارة أعطت للوقائع الثابتة تكييفاً غير صحيح قانوناً أي خطأ في فهم القانون Erreur de droit. مع ملاحظة أن رقابة الوصف أو التكييف القانوني للوقائع كان أسبق في إجتهاادات مجلس الدولة الفرنسي، قبل أن تمتد رقابته إلى التحقق المادي من حدوث الوقائع، بإعتبار أن رقابة الوصف القانوني كانت أقرب لرقابة مشروعية الأعمال الإدارية التي هي أساساً رقابة قانونية وليست رقابة صحة وقائع أو عدم صحتها مادياً. ولكن تطور الأحكام سريعاً ما شمل هذه الأخيرة لاحقاً.

هذا العيب الخامس الجديد والذي أصبح معروفاً في إجتهاادات القضاء الإداري هو عيب السبب، أو العيب المتصل بسبب القرار le motif de la décision، وهو يتصل برقابة صحة الوقائع الدافعة لإصدار القرار وكذلك رقابة صحة وصفها القانوني، ويعبر القضاء الإداري عن صحة الوصف القانوني للوقائع بأن تكون الوقائع التي تأسس عليها القرار من شأنها أن تؤدي إلى النتيجة التي إنتهى إليها القرار في مضمونه. وقد رأت غالبية من الفقه الفرنسي التقليدي أن هذا العيب الجديد المتصل بسبب القرار يمكن أن يندرج ويدخل في عيب مخالفة القانون (أو مخالفة القانون والأنظمة) وهو ما أقره العلامة «موريس هوريو» الذي سبق ودافع عن إستقلال عيب رقابة صحة الوقائع

- Les Grands Arrêts, op. cit., P. 162 et s.

(١)

وتكييفها القانوني^(١). ولكن - كما يقول أستاذنا الدكتور محسن خليل - من الصعب القول بشمول عيب مخالفة القانون لهذا العيب الجديد المتصل بالوقائع التي إستند عليها قرار الإدارة^(٢). ففي الحقيقة عيب مخالفة القانون يتصل بعنصر محل القرار أو موضوعه ومضمونه، وهل هو مخالف لشروط ونصوص القانون أم لا، أما العيب الخاص بعدم صحة الوقائع أو عدم صحة وصفها القانوني يتصل ليس بعنصر محل القرار وإنما بعنصر سبب القرار الإداري. فكل تصرف قانوني كتعبير عن الإرادة بقصد إحداث تغيير في المراكز القانونية للأفراد يجب أن يكون له سبب صحيح ومشروع، أو بإيجاز يجب أن يكون له سبب، والقرار الإداري كذلك فباعتباره عملاً قانونياً تعبر فيه السلطة الإدارية عن إرادتها الملزمة قانوناً يجب أن يكون سبب كركن من أركان إنعقاد إرادة هذه السلطة الإدارية في إتخاذها لهذا القرار.

هذا السبب كعنصر أو ركن من عناصر أو أركان القرار، هو ركن أو عنصر مستقل، وهو علمياً يجب أن يكون كذلك بإعتبار القرار عملاً أو تصرفاً قانونياً. وعنصر السبب في القرار - كما سنرى تفصيلاً فيما بعد - يتمثل في الوقائع المادية والقانونية أو الوقائع المادية التي لها وصف قانوني معين، والتي تعتبر «الدافع» لإصدار القرار من السلطة الإدارية. فهي أصدرت قرارها بناء على هذا الدافع أي بناء على أساس هذه الوقائع. وهو أمر يختلف عن عنصر موضوع القرار أو منطوقه أو أيضاً محل القرار. كذلك يختلف عنصر أو ركن السبب، أي عنصر الدافع لإصدار القرار، يختلف عن عنصر «الغاية» من إصدار القرار لأن العيب المتصل بغاية القرار هو عيب مستقل عن عيب السبب لأن عيب الغاية هو عيب تحويل السلطة أو

(١) Hauriou, précis élémentaire de droit administratif, 12^e éd. p. 500.

(٢) الدكتور محسن خليل، القضاء الرديري اللبناني، المرجع السابق ص ٤٦٨.

إساءة إستعمال السلطة Le détournement de pouvoir.

وهكذا من المستقر في إجتهد مجلس الدولة الفرنسي ومنذ فترة زمنية كافية أن عيوب القرار الإداري وهي كلها من إنشائه القضائي، هي خمسة عيوب وليس أربعة، إذ يضاف عيب السبب وهو أحدث العيوب التي أقرها الإجتهد. وهو يتحقق إذا كانت الوقائع التي تمثل السبب أو الدافع للإدارة لإصدارها قرارها، تكون وقائع مغلوطة أو غير صحيحة واقعيًا ومادياً أي لم تحصل أو أن هذه الوقائع رغم حصولها لم تعطها الإدارة الوصف القانوني الصحيح.

وقد جرى مجلس الدولة المصري، وكذلك مجلس شورى الدولة اللبناني مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإجتهد المستقر. ولو جئنا لمجلس شورى الدولة نجد أن إجتهداته المستقرة تعترف وتقر بعيب السبب كعيب مستقل عن عيب مخالفة القانون والأنظمة. ويتحقق عيب السبب عندما يراقب مجلس الشورى الوقائع المادية التي إستندت عليها السلطة الإدارية في إتخاذها للقرار، وكذلك عندما يراقب أيضاً الوصف أو التكييف القانوني لهذه الوقائع. فإذا تحقق العيب في هذه الوقائع من جهة عدم حصولها مادياً أو من جهة عدم صحة تكييفها القانوني من جانب الإدارة، يقضي مجلس الشورى بإبطال القرار لعيب السبب كعيب مستقل ويجب أن يكون كذلك. وسوف نعود لبحث عيوب القرار وذكر بعض الأحكام لمجلس شورى الدولة بشأن عنصر السبب أو عيب سبب القرار، ولكن على سبيل المثال نكتفي بذكر حكمين لمجلس الشورى اللبناني يؤكد إستقلال عيب السبب كأحد العيوب المتميزة المستقلة، والذي إذا تحقق يكون القرار باطلاً: الحكم الأول هو قرار المجلس بتاريخ ١٩٩٦/٧/٤، حيث يقرر مجلس الشورى «وبما أنه إذا كان مبدئياً لا يحق لمجلس شورى الدولة تقدير ملائمة التدابير المطعون فيها عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة، غير أن للقاضي في

معرض مراقبته شرعية التدابير الإدارية المشكو منها أن يتحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت هذه التدابير ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع اعطائها الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كانت تبرر قانوناً تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون^(١). وواضح إستقلال عيب السبب في هذه العبارات لمجلس الشورى، فالحكم يبرز عنصر السبب الذي يخضع لرقابة المجلس، وهو مراقبته لصحة الوقائع أو الوقائع التي بررت القرار وكذلك صحة الوصف القانوني لهذه الوقائع من جانب الإدارة.

كذلك نذكر حكماً آخر بتاريخ ١١/٩/١٩٩٥^(٢)، حيث يبرز مجلس شورى الدولة أيضاً أهمية رقابته لعنصر السبب المبرر للقرار، وهو الحالة الواقعية الدافعة لإصدار القرار وكذلك مراقبة الوصف القانوني الصحيح لهذه الحالة الواقعية. ويستطرد مجلس الشورى موضحاً مدى إستقلالية رقابة سبب القرار حتى في ظل سلطة الإدارة الإستئناسية في أقوى مظاهرها، وفي هذا يقول مجلس الشورى في هذا الحكم: «إن التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت إتخاذ التدبير المشكو منه يطبق في جميع الأحوال حتى إذا كانت الإدارة معفاة من تعليل قراراتها وفي معرض ممارسة الحكومة سلطتها الإستئناسية لأنه إذا كانت الإدارة حرة أن تتخذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة».

وهكذا نرى أن العيوب الأربعة التي حصرها مرسوم مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ في المادة ١٠٨ لا تشمل كل عيوب القرار الإداري القابل للإبطال، لأنه يجب أن يضاف إليها العيب الخامس المشار إليه

(١) قرار رقم ٩٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٧/٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٧٦٧.

(٢) قرار رقم ٤١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٩.

أعلاه وهو عيب سبب القرار. أي عدم صحة الوقائع التي بررت صدور القرار أو عدم صحة وصفها القانوني، وهو عيب يكفي وحده مثل أي من العيوب الأربعة المنصوص عليها لأجل إبطال القرار. ومن ثم يكون المشرع اللبناني حدد أربعة عيوب وهي عيب عدم الصلاحية أو عدم الاختصاص، وعيب الشكل أو المعاملات الجوهرية، وعيب مخالفة القانون أو الأنظمة، وعيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة. ويضاف إليها العيب الخامس عيب سبب القرار وهو من إجتهد مجلس شورى الدولة نفسه كما رأينا. وهو نفس الموقف في مصر، حيث إستقر إجتهد مجلس الدولة المصري على عيب السبب كعيب يجوز للقاضي إبطال القرار بناء على تحققه وحده كعيب مستقل بجانب العيوب الأربعة التي نص عليها قانون مجلس الدولة.

وبناء على هذه العيوب الخمسة يكفي أي منها إذا تحقق ليبطل مجلس شورى الدولة قرار الإدارة لأنه يصبح غير مشروع، فأي عيب منها بما في ذلك عيب السبب يجعل قرار الإدارة متجاوزاً لحد السلطة. فتجاوز حد السلطة تعبير عام يوازي القرار غير المشروع، وهو يتسع ليشمل كل العيوب الخمسة التي يكفي تحقق أحدها لإبطال القرار.

- وفي ترتيب هذه العيوب يأتي في أولها عيب عدم الاختصاص أو عدم الصلاحية في شأن مصدر القرار، ثم بعده عيب الشكل والإجراءات (أو عيب المعاملات الجوهرية). ويعتبر هذان العيبان في نظر الفقه العيوب «الشكلية» بمفهوم واسع. وبعدهما تأتي العيوب الثلاثة الأخرى، وتسمى في الفقه «العيوب الموضوعية»، وهي عيب مخالفة القانون أو الأنظمة، وعيب سبب القرار أو السبب فقط، وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة أو تحويل السلطة الذي يعبر عن عيب غاية القرار.

ويتفق الفقه وإجتهدات القضاء الإداري على أن العيب المتصل

بغاية القرار أي إساءة استعمال السلطة يجب أن يأتي في آخر المطاف أي آخر العيوب، فلا يلجأ القاضي الإدارة لبحثه بناء على طلب صاحب الشأن إلا بصفته العيب الأخير أو كعيب احتياطي. مع ملاحظة أن القاضي لا يقضي إلا بما يطلبه الخصوم، ومن ثم فهو لا يتصدى من تلقاء نفسه للدعوى، وهذا لا يحتاج لنقاش. وإنما نعني أنه لا يثير بعد رفع الدعوى العيوب من تلقاء نفسه، وإنما بناء على طلب الطاعن في القرار أو المدعي في دعوى الإبطال. عدا عيب عدم الاختصاص الذي يعتبر وحده من الإنتظام العام أو من النظام العام، فهو وحده الذي للقاضي الإداري أن يتعرض له بل يلتزم بذلك إذا إكتشف عدم صلاحية السلطة الإدارية التي أصدرت القرار.

وبناء على كل ما سبق سندرس أوجه الإلغاء أو عيوب القرار الخمسة على التوالي وطبقاً لترتيبها المنطقي المشار إليه في خمسة مباحث: عدم الاختصاص، عيب الشكل أو المعاملات الجوهرية، عيب المحل (أي محل القرار أو موضوعه)، عيب السبب (أي سبب القرار)، وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة.

المبحث الأول

عدم الاختصاص (أو عدم الصلاحية)

عدم الاختصاص أو عدم الصلاحية بوجه عام هو عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، وفي نطاق القرارات الإدارية يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقاً للقوانين أو اللوائح النافذة.

وعدم الاختصاص كأحد عيوب القرار الإداري ينقسم إلى عدم

الإختصاص الجسيم وإلى عدم الإختصاص العادي أو البسيط. وعدم الإختصاص الجسيم يؤدي إلى إنعدام القرار الإداري وإعتباره كأن لم يكن ويجرده من صفته كقرار إداري ليصبح القرار مجرد عقبة مادية، ويكون لكل من مجلس شوري الدولة أو أي محكمة من محاكم القضاء العادي تقرير إنعدام القرار. وللطاعن في حالة إنعدام القرار على هذا النحو أن يطلب تقرير إنعدامه دون التقيد إطلاقاً بميعاد أو مهلة الطعن بالإلغاء، وصور عدم الإختصاص الجسيم الهامة هي صورة صدور القرار الإداري من فرد عادي ليس له أصلاً صفة الموظف العام التابع للإدارة، وكذلك صورة صدور القرار من جهة إدارية في حين أن الإختصاص به يدخل في نطاق وظيفة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية. وقد قضى مجلس شوري الدولة في قراره بتاريخ ١٩٩٦/١١/٦ «أن العمل عديم الوجود (أو المعدوم) هو الذي يكون غير قابل بوضوح أو بجلاء لأن يربط أو يلحق بسلطة الإدارة وكذلك عند وجود تعيين مزيف أو عند صدور العمل عن شخص مجرد من كل صفة إدارية»^(١).

ونحن لن نتعرض في دراستنا لعيب عدم الإختصاص لحالة عدم الإختصاص الجسيم التي تعدم القرار الإداري وتجرده من وصفه كقرار إداري وعمل قانوني، وإنما تقتصر دراستنا هنا على عدم الإختصاص العادي، أو البسيط الذي يؤدي ليس إلى إنعدام القرار الإداري وإنما فقط إلى بطلانه وإلغائه، والفارق هام لأنه في حالة عدم الإختصاص العادي القرار الإداري يحتفظ بصفته وتكون له حصانة القرارات الإدارية بحيث يسقط الحق في طلب إلغائه بفوات ميعاد الطعن فيه وتقتصر سلطة إلغائه على مجلس شوري الدولة دون جهة القضاء العادي، كل هذا على خلاف حالة عدم الإختصاص الجسيم.

(١) قرار رقم ٥٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢، ١٩٩٨ ص ٧٦.

ونعالج فيما يلي مسائل ثلاث:

أولاً: يجب أن نتعرض في البداية لمصادر الإختصاص بإصدار القرارات الإدارية.

ثانياً: نعرض بعد ذلك لصور عدم الإختصاص (ونقصد بذلك صور عدم الإختصاص العادي أو البسيط حيث أننا أستبعدنا من البحث حالة عدم الإختصاص الجسيم).

ثالثاً: سنعالج مدى إمكانية تصحيح عيب عدم الإختصاص.

المطلب الأول

مصادر الإختصاص

إن الإختصاص بإصدار القرارات الإدارية التي تؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد لا ينعقد في الحقيقة لكل الموظفين العموميين. بل فقط لفئة محدودة جداً من بين جمهور الموظفين هي فئة القيادات الإدارية في الوزارات والمصالح العامة والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية. ولكن ما هي مصادر الإختصاص بسلطة إصدار القرارات الإدارية؟ يمكن القول بأنه يوجد نوعان من مصادر الإختصاص بإصدار القرارات الإدارية:

المصادر المباشرة والمصادر غير المباشرة.

أولاً: المصادر المباشرة.

تتمثل المصادر المباشرة للإختصاص في التشريع وفي المبادئ القانونية العامة.

(١) فالتشريع هو المصدر المباشر الأول لإختصاص موظفي

السلطات الإدارية في إصدار القرارات الإدارية، ويعتبر التشريع المكتوب هو الأصل والقاعدة العامة في تحديد الاختصاصات الإدارية، والمقصود بالتشريع هنا هو معناه الواسع الذي يشمل أولاً التشريع الدستوري ثم ثانياً التشريعات العادية أو القوانين بالمعنى الضيق وثالثاً اللوائح التي تسمى أحياناً بالتشريعات الفرعية.

وهكذا قد يكون مصدر الاختصاص هو التشريع الدستوري ومثال ذلك المواد ١٤٤ و ١٤٥ و ١٤٦ من دستور ١٩٧١ في مصر التي تعطي لرئيس الجمهورية الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين ولوائح الضبط أو البوليس وكذلك القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. ومثل المادة ٦٥ من الدستور اللبناني معدلة عام ١٩٩٠ والتي تعطي لمجلس الوزراء سلطة إصدار المراسيم التنظيمية والمراسيم التطبيقية أو التنفيذية للقوانين.

وقد يكون مصدر الاختصاص عرف دستوري مكمل للدستور المكتوب ويأخذ قوته ومرتبته، مثل سلطة الحكومة أو مجلس الوزراء في إصدار المراسيم الإشتراعية بناء على عرف دستوري مستقر في لبنان.

وقد يكون مصدر الاختصاص هو تشريع عادي أو قانون بالمعنى الدقيق صادر عن السلطة التشريعية، وهذا هو الوضع الغالب ومثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، فهذه المادة نصت على أن التعيين في وظائف الإدارة العليا من إختصاص رئيس الجمهورية وأن التعيين الوظائف الأخرى من إختصاص الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة.

وفي لبنان بناء على المرسوم الإشتراعي بنظام الموظفين يختص مجلس الوزراء بتعيين الموظفين الدائمين بمرسوم بوجه عام، وليس فقط موظفي الوظائف العليا في الفئة الأولى أو الفئة الثانية.

ومثال ذلك أيضاً ما قررته المادة ٢٦ من قانون الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنصها على أنه «للمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري» فهذا النص يعطي لكل محافظ سلطة إصدار قرارات إدارية لإزالة كل تعدي يحدث من جانب الأفراد على أراضي وأملاك الدولة في نطاق محافظته. ومثل إختصاص المحافظ في لبنان بالترخيص في إنشاء المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية بناء على المرسوم الإشتراعي رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٩.

وأخيراً قد يكون مصدر الإختصاص لائحة إدارية أو ما يسمى بالتشريع الفرعي، وهذا يمكن أن يحدث في نطاق لائحة ضبط أو لائحة تنظيمية أصدرها مجلس الوزراء في لبنان وتتضمن نصوصاً تمنح سلطة إصدار بعض القرارات لإحدى السلطات الإدارية أو لعدد محدد من كبار الموظفين.

(٢) وإذا كان الأصل هو أن يتقرر الإختصاص بنص تشريعي إلا أن سلطة إصدار القرارات الإدارية قد يتقرر أيضاً بناء على المبادئ القانونية العامة، وهي تكمل التشريع ويكشف عنها القضاء الإداري بوصفها معبرة عن ضمير المشرع وعن الروح العامة للتشريع، ومن أمثلة الإختصاص الذي يستند إلى المبادئ القانونية العامة تلك القاعدة المسماة بتوازي الإختصاصات والتي تعني أن من يختص قانوناً بإصدار قرار إداري معين يختص أيضاً بسلطة سحب هذا القرار أو إلغائه. فإذا كان القانون يعطي أحد الموظفين سلطة منح إحدى الرخص، فهذا يعني أن لنفس الموظف سلطة سحب تلك الرخصة أو إلغائها، كل هذا بشرط ألا ينص القانون صراحة على إعطاء سلطة سحب القرار أو إلغائه لجهة أخرى غير الجهة التي أصدرت القرار، مثل حالة فصل الموظف تأديبياً حيث يختص بإصدار قرار الفصل المحكمة التأديبية طبقاً لنص القانون

ولولا هذا النص لصدر قرار الفصل من ذات السلطة الإدارية التي قامت بتعيين الموظف حيث أن قرار الفصل هو بمثابة إلغاء لقرار التعيين.

وكمثال آخر للإختصاص الذي يتقرر بناء على المبادئ القانونية العامة، أنه إذا أسند القانون الإختصاص بإصدار قرار معين إلى وزارة أو مصلحة دون أن يبين نص القانون بشكل محدد من يختص بإصدار القرار داخل هذه الوزارة أو المصلحة، فإن ذلك الإختصاص ينعقد للوزير أو رئيس المصلحة طبقاً لما يمليه المنطق وطبائع الأشياء.

وكمثال على المبادئ العامة كمصدر للإختصاص، نذكر حكم لمجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٩٩٧/٦/٩، بشأن قانونية إنعقاد مجلس الوزراء طبقاً للدستور قبل تعديله عام ١٩٩٠ حيث أن المادة ٦٥ من الدستور اللبناني بعد تعديلها عام ١٩٩٠ نصت على نصاب صحة إنعقاد مجلس الوزراء، بإشتراطها حضور أكثرية ثلثي أعضاء المجلس. أما قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٠ فلم تحدد المادة ٦٥ القديمة أو غيرها من مواد الدستور نصاب إنعقاد مجلس الوزراء، فقرر مجلس الشورى في الحكم المشار إليه بأنه يطبق في هذه الحالة المبادئ العامة للأصول التي تقتضي بالإكتفاء بأكثرية أعضاء مجلس الوزراء لصحة إنعقاد جلسة المجلس ولإتخاذ القرارات. وفي هذا يقول مجلس الشورى: «إن الدستور قبل تعديله لم يفرض أي نصاب قانوني لإنعقاد مجلس الوزراء لإجتماعه قانوناً وإجراء مداوالاته وإتخاذ قراراته، فلا يمكن أن يفرض عند فقدان النص، حضور جميع الوزراء إذ أن فرض هذا الموجب من شأنه أن يشل سير المرفق الحكومي، وأنه عند غياب النص يقتضي تطبيق المبادئ العامة للأصول التي تفرض تطبيق نظام إتخاذ القرار من قبل الأكثرية في كل مرة تعطى الصلاحيات لمجالس أو هيئات متعددة الأعضاء كمجلس الوزراء»^(١).

(١) قرار رقم ٦٨٥ تاريخ ١٩٩٧/٦/٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٥٥٢.

ثانياً: المصادر غير المباشرة.

قد لا ينعقد الإختصاص في إصدار القرار للموظف بصورة مباشرة بنص في القانون أو بمقتضى مبدأ قانوني عام قرره القضاء، بل بصورة أو بطريقة غير مباشرة. والمصادر غير المباشرة في سلطة إصدار القرارات الإدارية تتمثل في التفويض والحلول والإنابة، وذلك على التفصيل التالي:

أ. التفويض:

ومعناه أن يقوم موظف في مستوى إداري أعلى بتفويض موظف آخر في مستوى أدنى في مباشرة بعض الإختصاصات التي تقرر أصلاً للموظف المفوض (الذي قام بتفويض غيره) وهناك عدد من القواعد التي تحكم التفويض في الإختصاص هي:

(١) القاعدة هي أنه لا تفويض بغير نص يسمح به، ويشترط أن يكون هذا النص من ذات مرتبة النص القانوني الذي أعطي الإختصاص للموظف الأصيل (المفوض). وحكمة هذه القاعدة هي أن الإختصاصات في القانون العام ليست من قبيل الحقوق الشخصية للموظف أن يتنازل عنها بمحض مشيئته، بل هي على العكس التزامات وواجبات قانونية ومن ثم فليس للموظف الذي حدد القانون إختصاصه أن يقوم بتفويض غيره فيه إلا إذا صرح له بذلك نفس القانون الذي أعطاه الإختصاص أو نص قانوني آخر معادل له في المرتبة.

(٢) يجب أن يتم التفويض من الموظف الأصيل المفوض إلى الموظف المفوض إليه في الحدود وبالقيود التي وضعها النص الذي يسمح بتفويض الإختصاص، ومن ثم يجب على الأصيل المفوض أن يحترم ما يحدده النص من حيث موضوع التفويض أو من يجوز تفويضهم أو من حيث مدة التفويض.

(٣) التفويض يجب أن يكون دائماً جزئياً. أي في بعض الإختصاصات المقررة للأصيل، فلا يجوز لأي رئيس إداري أن يفوض كل إختصاصاته لغيره، فمثل هذا التفويض الكلي أو الشامل، يقع حتماً باطلاً، وحكمة ذلك أن التفويض لو جاء كلياً في جميع إختصاصات الموظف الأصيل لأصبح هذا الأخير بدون عمل أو إختصاص وهذا لا يسوغ منطقاً.

(٤) لا يجوز للموظف المفوض إليه أن يقوم بدوره بتفويض الإختصاص الذي آل إليه بطريق التفويض فالقاعدة أنه لا يجوز تفويض التفويض ومن ثم على المفوض إليه أن يزاول الإختصاص الذي آل إليه بنفسه.

(٥) يجب أن يحترم المفوض إليه حدود التفويض، ومن ثم ليس له أن يبت أو يقرر في موضوعات أخرى غير تلك التي تضمنها قرار التفويض، كما يجب أن يحترم مدة التفويض.

(٦) يكون القرار الصادر من المفوض إليه بناء على التفويض، نفس القيمة والمرتبة القانونية للقرارات الصادرة منه عادة. وليس مرتبة القرارات الصادرة من الأصيل الذي قام بالتفويض، ومن ثم إذا فوض رئيس الجمهورية بعض إختصاصاته لأحد الوزراء، كان للقرار الصادر من الوزير في الموضوع محل التفويض قيمة القرار الوزاري ومرتبته في سلم تدرج القرارات الإدارية وليس ومرتبته القرار الجمهوري. أيضاً إذا فوض أحد الوزراء رئيس إحدى المصالح العامة التابعة له، كان لقرار رئيس المصلحة الصادر بناء على هذا التفويض نفس قيمة القرارات التي يصدرها عادة وليس مرتبة القرارات الوزارية. وهكذا....

(٧) ليس للأصيل المفوض أن يباشر أثناء سريان التفويض نفس الإختصاص الذي فوضه للموظف المفوض إليه، فإذا أراد المفوض ذلك فعليه أولاً سحب قرار التفويض أو إلغائه أولاً، وحكمة ذلك هي منع

صدور قرارات متعارضة ومتعاصرة في ذات الموضوع من جانب المفوض ومن جانب المفوض إليه في ذات الوقت.

(٨) بالرغم من أن الأصل المفوض ليس له مزاولة الإختصاص الذي قام بتفويضه إلا أنه يبقى مسئولاً عن القرارات الصادرة من المفوض إليه في حدود التفويض، لأن القاعدة هي أنه إذا كان جائزاً التفويض في السلطة بناء على نص، إلا أنه لا تفويض إطلاقاً في المسئولية، ولكن بقاء مسئولية الأصل المفوض تستتبع مسئولية جديدة للمفوض إليه أمام المفوض.

(٩) وأخيراً التفويض في الإختصاص مؤقت بطبيعته فهو يصدر لمدة محدودة، كما يجوز للمفوض إنهاؤه في أي وقت حتى قبل إنقضاء المدة المحددة له، لأن التفويض إستثناء على الأصل، فالأصل في الإختصاصات أنها تتقرر بنص مباشرة ومن ثم يجب أن يكون من الممكن دائماً للأصل المفوض إلغاء التفويض الصادر منه وعودة الإختصاص الأصل إليه.

وفي شأن التنظيم التشريعي للتفويض يوجد نظامان:

أولاً هناك نصوص متفرقة في الدستور أو في القوانين تسمح بالتفويض في بعض الإختصاصات التي تنظمها هذه النصوص. من ذلك ما نص عليه دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة ١٤٤ من أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، ومن ذلك أيضاً ما نص عليه قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٣١ التي قضت بأنه «للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته وإختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى.

ومن ناحية أخرى، يوجد ثانياً قانون عام ينظم التفويض في الإختصاصات بشكل عام وهو القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ وفيما يلي

أهم ما ورد به من أحكام:

(١) لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الإختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه (يوجد حالياً نائب واحد لرئيس الجمهورية) أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين (يلاحظ أن المحافظين الآن كلهم في مرتبة الوزراء).

(٢) لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد ببعض الإختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين.

(٣) للوزراء ومن حكمهم أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء أو مديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات العامة التابعة لهم أو غيرهم بعد الإتفاق مع الوزير المختص.

(٤) لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة.

(٥) وأخيراً لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض الإختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام.

وفي لبنان نص المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩

على الأحكام العامة للتفويض في لبنان. فقرر أن للوزير أن يفوض بعض صلاحياته إلى المدير العام بإستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور. كذلك للمدير العام أن يفوض بعض صلاحياته إلى المدير أو رئيس المصلحة، وذلك بإستثناء الصلاحيات التي يفوضها الوزير إلى المدير العام. وأيضاً للمدير أو رئيس المصلحة أن يفوض بعض صلاحياته إلى رؤساء الدوائر والأقسام التابعين له بإستثناء

الصلاحيات التي يكون قد فوضها إليه المدير العام. وأخيراً لرئيس الدائرة أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفي الفئة الثالثة التابعين له.

ب - الحلول:

الحلول كالتفويض من حيث أنه أيضاً مصدر غير مباشر للإختصاص والحلول يفترض غياب الرئيس الإداري صاحب الإختصاص الأصل فيحل محله غيره في مباشرته وبقوة القانون. والحال يكون عادة في المرتبة التالية مباشرة لمرتبة الأصل.

ويبين من هذا المعنى للحلول، الفرق بينه وبين التفويض، فبينما في الحلول الأصل يكون غائباً فيحل محله الموظف أو الرئيس التالي له في السلم الإداري وبقوة القانون، نجد أنه في التفويض المفوض الأصل يكون حاضراً وليس غائباً بدليل قيامه بتفويض غيره بمباشرة بعض إختصاصاته، كذلك في التفويض، لا بد من قرار تفويض يصدر من المفوض للمفوض إليه فلا يتم التفويض أبداً بقوة القانون.

وفيما يلي أهم الأحكام التي يخضع لها الحلول في الإختصاص:

(١) الحلول يفترض غياب الأصل في الإختصاص والمقصود بالغياب هو معناه الواسع أي ما كان سببه. فالغياب يشمل وجود الأصل في إجازة من أي نوع كانت، أو وجوده في مهمة رسمية، أو في حالة مرض الأصل، كذلك يشمل الغياب شغور الوظيفة التي كان يتولاها الأصل بسبب نقل هذا الأخير أو ترقيته أو إستقالته أو فصله ولم يتم بعد تعيين من يخلفه في الوظيفة.

(٢) لا يتم الحلول إلا إذا وجد نص يقرره، وهو في هذا يشبه التفويض، ومثال ذلك في مصر المادة ٢٩ من قانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المعدل التي تنص على أنه عند غياب رئيس الجامعة يحل محله الأقدم من بين نوابه، كذلك تنص المادة ٤٧ من نفس القانون على أنه

عند غياب عميد الكلية يحل محله الأقدم من بين وكلاء الكلية. ومثال الحلول أيضاً ما نص عليه قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة ٣٤ بالنسبة لحالة غياب المحافظ، فقد نصت هذه المادة على أنه يحل أقدم نواب المحافظ وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه، وفي حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ. وفي لبنان نصت المادة ٣٤ من المرسوم رقم ٢٨٩٤ بتاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩ على أنه في حال غياب المدير أو رئيس المصلحة ينوب عنه في كل ما ليس له صفة تقريرية من أعمال أو صفة شخصية أناطه به القانون مرؤوسه الأعلى رتبة، وذلك بعد موافقة الرئيس المباشر للموظف الغائب.

(٣) يتم الحلول بقوة قانون أي بمجرد تحقق غياب الأصيل وبدون حاجة لصدور قرار بذلك من الأصيل أو أية جهة أخرى، وفي هذا يختلف الحلول عن التفويض كما قدمنا.

والحكمة من تحقق الحلول بقوة القانون هو عدم إنقطاع سير المرافق العامة نتيجة غياب الأصيل في الإختصاص.

(٤) يحل الحال محل الأصيل الغائب في كافة إختصاصات هذا الأصيل وليس في بعضها فقط. وفي هذا يختلف الحلول عن التفويض الذي لا يكون إلا في بعض إختصاصات الأصيل، وحكمة الحلول في كل إختصاصات الأصيل هي غياب هذا الأصيل مما يقتضي الحلول في جميع أعماله، وقد وردت الإشارة لهذه القاعدة في المادة ٣٤ السابق ذكرها من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩، فبعد أن حددت المادة من يحل محل المحافظ عند غيابه إستطردت قائلة: «ويباشر من يحل محل المحافظ جميع إختصاصاته».

(٥) يكون للقرارات الصادرة من الحال بناء على الحلول نفس المرتبة القانونية للقرارات التي يصدرها عادة الأصيل الغائب، وليس

المرتبة التي تحتلها قرارات الموظف الحال وهذا على عكس التفويض، حيث لا تحتل قرارات المفوض إليه بناء على التفويض نفس مرتبة وقيمة القرارات الصادرة من الأصل المفوض بل مرتبة القرارات الصادرة عادة من المفوض إليه.

(٦) وأخيراً ينتهي الحل بزوال سببه، أي بعودة الأصل إلى عمله وإنهاء حالة غيابه. وكما أن الحل يتم بقوة القانون فهو ينتهي أيضاً بقوة القانون دون حاجة لإجراء خاص.

ج - الإنابة:

والإنابة تفترض غياب الأصل (مثلما قلنا في حالة الحل) فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر من نفس مستوى الأصل أو أعلى أو أدنى منه للقيام بإختصاصات هذا الأصل الغائب، والفرض هنا أن الحل القانوني غير منصوص عليه، فلكي لا يتعطل سير المرفق العام تقوم الجهة الإدارية الأعلى بتكليف من يقوم بإختصاص الأصل الغائب.

ومما سبق يمكن لنا تحديد أهم أحكام الإنابة وهي:

(١) الإنابة تفترض غياب الأصل في الإختصاص لأي سبب من الأسباب كما هو الوضع بالنسبة للحلول.

(٢) لكن الإنابة لا تتم إلا بقرار يصدر من الجهة الإدارية الأعلى لتحديد الموظف الذي يكلف بإختصاص الأصل، وهي في هذا تختلف عن الحل الذي يتم بقوة القانون ودون حاجة لقرار بذلك.

(٣) يقوم النائب بمباشرة جميع إختصاصات الأصل الغائب، وفي هذا تتفق الإنابة مع الحل وتفترق عن التفويض الذي لا يكون إلا في بعض إختصاصات الأصل.

(٤) إذا كانت الإنابة تتم بقرار، إلا أنها تنتهي مثل الحل بقوة

القانون بمجرد عودة الأصيل الغائب.

وكمثال على الإنابة، نذكر حالة ما إذا غاب أحد الوزراء في مهمة رسمية في الخارج، فيقوم رئيس الجمهورية (الجهة الأعلى) بإصدار قرار بتكليف وزير آخر أو رئيس مجلس الوزراء نفسه لمباشرة اختصاصات الوزير الغائب.

قواعد الإختصاص من النظام العام:

أتفق الفقه والقضاء الإداري على أن القواعد القانونية المنظمة لإختصاص السلطات الإدارية تعتبر من النظام العام، فيجب إحترامها وعدم مخالفتها، وبالتالي فإن عيب عدم الإختصاص في حالة مخالفة تلك القواعد يعتبر هو أيضاً من النظام العام، بل قد يكون هذا العيب هو الوحيد الذي يعتبر كذلك من بين سائر أوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري.

وأهم النتائج التي تترتب على إعتبار قواعد الإختصاص من النظام العام هي:

(١) أن القاضي يجب عليه أن يتعرض لعيب عدم الإختصاص في القرار الإداري من تلقاء نفسه ولو لم يدفع به الطاعن بالإلغاء.

(٢) أن الإدارة لا تستطيع أن تعدل من جانبها قواعد الإختصاص التي قررها القانون فهي لا تستطيع مثلاً إصدار لائحة إدارية تتضمن تعديلاً لهذه القواعد أو بعضها.

(٣) أن الجهة الإدارية المختصة لا تستطيع التنازل عن إختصاصها لجهة أخرى أو تفويضها فيه إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك صراحة، كذلك يجب على الجهات الإدارية إحترام القواعد الواجبة في حالة الحل أو الإنابة.

(٤) أن مجرد وجود حالة الإستعجال لا يبيح للإدارة مخالفة قواعد الإختصاص أو التحلل منها. والإستثناء الوحيد الذي يبيح للإدارة مخالفة قواعد الإختصاص هو حالة الظروف الإستثنائية بشروطها التي حددها القضاء، وهي أن يتحقق ظرف إستثنائي عام كفتنة أو وباء يقتضي إتخاذ إجراءات مخالفة للقانون، وأن تكون المخالفة للقانون بالقدر الضروري لمواجهة الظروف الإستثنائية.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني أن قواعد الصلاحية من الإنتظام العام، ففي قراره بتاريخ ١١/١٢/١٩٩٦ على سبيل المثال يقول المجلس «إن مجلس شورى الدولة يتطرق بادئ ذي بدء عند بحثه في الأسباب المدلى بها في المراجعة إلى قانونية المرسوم المتذرع به وتوقيعه من قبل الوزير أو الوزراء المختصين، وذلك قبل مناقشة أي سبب آخر لأن توقيع المرسوم يتعلق بالصلاحية وليس بعيب شكلي بسيط. وأن قضايا الصلاحية هي من الإنتظام العام ويجب على القاضي إثارتها عفواً»^(١).

المطلب الثاني

صور عدم الإختصاص

نحن نقصد هنا صور أو حالات عدم الإختصاص العادي أو البسيط التي يكون من نتيجة تحقق إحداها بطلان القرار وإلغائه، وبالتالي نحن لا نتعرض هنا لعدم الإختصاص الجسيم الذي يؤدي إلى

(١) قرار رقم ١٣٨ تاريخ ١١/١٢/٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ١٣٧؛ وفي ذات المعنى قرار رقم ١٦٤ تاريخ ١٩/١٢/١٩٩٦، نفس المرجع ص ١٦٩.

إنعدام القرار وليس فقط مجرد بطلانه^(١). ومعروف أن أهم حالات عدم الاختصاص الجسيم هي حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يتمتع أصلاً بصفة الموظف العام وكذلك حالة إعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

إذن نحن نواجه في هذا المقام صور عدم الاختصاص العادي أو البسيط، وهذه الصور ثلاث:

عدم الاختصاص الموضوعي، عدم الاختصاص الزمني، عدم الاختصاص المكاني.

وهو ما نفعله فيما يلي:

أولاً: عدم الاختصاص الموضوعي.

وهو أهم صور عدم الاختصاص، ويتحقق عدم الاختصاص الموضوعي إذا قامت إحدى تلك الجهات الإدارية، بإصدار قرار في موضوع لا تملك قانوناً سلطة التقرير فيه لأن تلك السلطة تملكها جهة إدارية أخرى.

ولعدم الاختصاص الموضوعي تطبيقات عديدة تبدو فيما يلي:

فهو يتحقق أولاً إذا قامت جهة إدارية بالتعدي على الاختصاصات المقررة لجهة إدارية أخرى في ذات المستوى والدرجة. ومثال ذلك أن يقوم أحد الوزراء بإصدار قرار في موضوع هو من اختصاص وزير آخر. وهو

(١) كما سبق أن بيناه قبلاً أن من أهم أوجه التفرقة بين إنعدام القرار ومجرد بطلانه هي أن القرار الباطل يتحصن برغم عيوبه بفوات مدة الستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء أما القرار المعلوم فلا يتحصن إطلاقاً مهما طاللت المدة على إصداره والإعلام به، كذلك القرار المعلوم لا يختص بتقرير إنعدامه القضاء الإداري فقط بل القضاء العادي أيضاً لأنه بمثابة عقبة مادية وغصب للسلطة أما القرار الباطل فيختص بإلغائه (أو بالأصح بطلب إلغائه) القضاء الإداري وحده.

أمر يمكن تصور حدوثه بين الوزارات التي تتقارب بعض اختصاصاتها كوزارات المالية والإقتصاد والتخطيط والتعاون الإقتصادي، ومثال ذلك أيضاً أن يقوم وكيل الوزارة للشئون المالية بإصدار قرار هو من اختصاص زميله وكيل الوزارة للشئون الإدارية.

ويظهر عيب عدم الإختصاص الموضوعي ثانياً، إذا أعتدت جهة إدارية على الإختصاص الموضوعي لجهة إدارية أعلى منها في المستوى، ومثال ذلك أن يقوم رئيس مصلحة عامة بإصدار قرار لا يدخل في اختصاصه وإنما في إختصاص الوزير في العاصمة. كذلك يكون معيباً بعدم الإختصاص الموضوعي قرار أحد الوزراء بفصل موظف في وزارته بغير الطريق التأديبي، لأن قرار إنهاء خدمة الموظفين بغير الطريق التأديبي في لبنان هو من إختصاص مجلس الوزراء بمرسوم طبقاً للقانون رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٩٣^(١). أيضاً قضت محكمة القضاء الإداري بأن قرار وزير المالية «لا يستطيع أن يعدل أو يلغي أو يقيد قراراً صادراً من مجلس الوزراء وإلا شاب قرار الوزير عيب عدم الإختصاص».

كذلك يظهر عيب عدم الإختصاص الموضوعي من ناحية ثالثة، في الحالة العكسية للحالة السابقة، أي في حالة أعتداء جهة إدارية من المستوى الأعلى على إختصاص مقرر أصلاً لجهة في مستوى أدنى، وقد يبدو لأول وهلة أن الجهة الإدارية أو الموظف الإداري في المستوى الأعلى بما له من سلطة رئاسية على الجهة أو الموظف في المستوى الأدنى يستطيع التصدي والتقرير في الموضوع بدلاً من الرؤوس، مثل هذا التبرير غير مقبول ويرفضه القضاء الإداري الذي لا يتردد في الحكم بإلغاء القرار لعيب عدم الإختصاص الموضوعي إذا صدر هذا القرار من جهة أعلى في حين أن الإختصاص بإصداره قد أعطاه القانون أصلاً

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبنانية رقم ٤١ تاريخ ٩/١١/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٨ - ٥٩.

للجهة الأدنى، فقد حدث أن أصدر رئيس الوزراء ووزير الداخلية قراراً بفصل بعض الطلبة من جميع المدارس في حين أن فصلهم كان من اختصاص وكيل وزارة التربية والتعليم وعند الطعن في هذا القرار قضت محكمة القضاء الإداري بأنه قد صدر من غير مختص بإصداره قانوناً مما يستتبع الحكم إلغائه.

وحكمة ذلك، أن القانون إذا أعطى الاختصاص أصلاً للجهة الإدارية الأدنى فهو ينبغي منح الأفراد والمواطنين ضماناً فحس الموضوع مرتين، المرة الأولى عن طريق الجهة في المستوى الأدنى التي لها حق التقرير في الموضوع والمرة الثانية عن طريق السلطة الرئاسية الأعلى عندما تقوم بالتعقيب على هذا القرار الأول، وقد تقوم بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله. في هذه الحالة بالتالي إذا تصدت هذه السلطة الأعلى وقررت بداءة محل السلطة الأدنى فهي تكون قد حرمت المواطنين من ضمانة الفحص على درجتين وهذا هو تبرير عدم اختصاصها في هذا الفرض.

وأخيراً، يثور عيب عدم الاختصاص الموضوعي من ناحية رابعة، في حالة إعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية، فنحن نعرف أن التنظيم الإداري للدولة يشمل إلى جانب السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء - مجلس الوزراء - الوزراء) سلطات إدارية لامركزية هي بصفة أساسية المؤسسات العامة والمجالس البلدية في نطاق الإدارة المحلية، والقانون يحدد اختصاصات المؤسسات العامة والمجالس البلدية، ومن ثم لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تقرر في موضوعات تدخل بحكم القانون في نطاق اختصاصات تلك الهيئات اللامركزية، وإذا حدث ذلك كانت تلك القرارات الصادرة من السلطات المركزية مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

حقيقة توجد وصاية إدارية من السلطات المركزية على قرارات الهيئات اللامركزية في حدود القانون والسياسة العامة للدولة، ولكن الوصاية تفترض أن الهيئات اللامركزية قد مارست إختصاصاتها أصلاً وإبتداء وأصدرت القرارات التي تملك إصدارها ثم تأتي سلطة الوصاية المركزية لتمارس حقها في التصديق بعد ذلك في حدود القانون، ومن ثم لا تملك السلطات المركزية أن تقوم بداءة في التقرير، ولأول مرة محل الهيئات اللامركزية لأن ذلك يمثل إعتداء على إختصاصاتها يجعل قرارات السلطات المركزية المعتدية معيبة بعدم الإختصاص وجديرة بالإلغاء.

ثانياً: عدم الإختصاص الزمني.

وهو يعني أن يصدر القرار الإداري في وقت لا يكون الإختصاص بإصداره منعقداً لمن أصدره.

وتطبيقاً لذلك، يكون القرار الإداري مشوباً بعدم الإختصاص الزمني إذا صدر من موظف في وقت سابق على تاريخ منحة سلطة إصدار هذا القرار. وعلى سبيل المثال إذا أصدر أحد وكلاء الوزارات قراراً تأديبياً يوقع جزاءً على موظف وكان ذلك قبل أن يتم بصفة نهائية تعيين مصدر القرار وكيلاً للوزارة، فإن قرار الجزاء يكون معيباً بعدم الإختصاص الزمني.

ومن ناحية أخرى يلحق ذات العيب بكل قرار يصدر من موظف بعد تركه لوظيفته لأي سبب من الأسباب أي بعد نقله من وظيفته أو فصله منها أو إستقالته، مع ملاحظة أنه بالنسبة للإستقالة من الوظيفة لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديمه لإستقالته بل من تاريخ قبول تلك الإستقالة من السلطة المختصة، ومن ثم القرار الذي يصدره بعد تقديم الإستقالة وقبل قبولها لا يكون معيباً بعيب عدم الإختصاص الزمني. ومن أمثلة هذه الحالة حالة الوزير المستقيل، فهو يظل، ملتزماً بمباشرة

إختصاصاته حتى يتم قبول إستقالته. وفي هذا تقول، محكمة القضاء الإداري: «من المبادئ المسلم بها في الفقه الإداري أن مجرد تقديم الإستقالة من الوظيفة العامة لا ينهي علاقة الموظف بها ولا يرفع عنه تبعاتها، بل يظل ملزماً بالبقاء فيها متمتعاً بسلطته وإختصاصاته حتى تقبل إستقالته وذلك تحقيقاً للمبدأ القائل بوجوب دوام سير المرافق العامة بانتظام حتى لا تتعطل مصالح الناس، ومن ثم فإن الوزير المستقيل» لا تزول عنه سلطته وإختصاصه إلا بقبول إستقالته (حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٦١/١/٣).

ومن ناحية ثالثة يتحقق عيب عدم الإختصاص الزمني في حالة ما إذا حدد القانون لرجل الإدارة مدة زمنية محددة يجب إتخاذ القرار خلالها، بحيث إذا أصدر رجل الإدارة أو الجهة الإدارية هذا القرار بعد إنتهاء تلك المدة فإن قراره يكون مشوباً بعيب عدم الإختصاص من حيث الزمان ويكون قابلاً للإلغاء، ولن يشترط في هذه الحالة لتحقيق عيب عدم الإختصاص أن تكون المدة التي حددها القانون ذات صفة أمرة وليست مدة توجيهية.

والقضاء هو المرجع في تحديد الصفة الأمرة أو التوجيهية للمدة المحددة للجهة الإدارية لإتخاذ قرارها. والقضاء يعتمد في هذا التحديد على تحليل النص الذي يتضمن هذه المدة. وهو يعتبر المدة أمرة إذا كان النص يرتب البطلان صراحة إذا لم يصدر القرار الإداري خلالها أو إذا كانت هذه المدة تتصل بحماية مصلحة جوهرية أراد المشرع تحقيقها من خلال روح النص، أما عدا ذلك فإن القضاء يرى في المدة المحددة في النص هي مجرد مدة توجيهية للإدارة الهدف منها هو مجرد حثها على الإسراع في إصدار القرار، ولا يحكم القضاء في هذه الحالة بإلغاء القرار في حالة صدور القرار بعد إنتهاء المدة المحددة.

ولنعطي مثلاً محدداً لمدة أمرة تضمنها نص قانوني: ورد في قانون

الإدارة المحلية في مصر رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نص يجيز للمحافظ ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى الاعتراض على قرارات المجالس المحلية المخالفة للقانون أو للخطة أو الميزانية المحلية، وحدد النص مدة خمسة عشر يوماً يجوز خلالها إستعمال حق الاعتراض، وهذه المدة أمرت لأنها تتعلق بحماية إستقلال وحدات الحكم المحلي، ومن ثم إذا أصدر المحافظ مثلاً قرار الاعتراض على قرارات المجلس المحلي للمحافظة بعد إنقضاء مدة الخمسة عشر يوماً يقع قرار الاعتراض باطلاً بسبب عدم الإختصاص الزمني.

ثالثاً: عدم الإختصاص المكاني:

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الإختصاص المكاني إذا أصدر أحد أعضاء السلطة الإدارية قراراً يخرج عن دائرة إختصاصه الإقليمي ويتعلق بالنطاق الإقليمي لسلطة إدارية أخرى، ويفترض في هذه الحالة أن كلا من السلطتين الإداريتين من درجة واحدة أو من مستوى إداري واحد ومعاذل، لكل منهما دائرة إختصاص مكاني مختلف عن الأخرى.

ومن أمثلة عدم الإختصاص المكاني، أن يقوم المجلس البلدي في إحدى القرى بإصدار قرار يخرج عن نطاق القرية ويتعلق بالنطاق الجغرافي لقرية أخرى أو بلدية مجاورة، أو أن يقوم المحافظ بإصدار قرار يمس موظف لا يعمل في نطاق محافظته بل في نطاق محافظة مجاورة، فالمفروض أن المجلس البلدي أو المحافظ مختص من ناحية الموضوع بالتقرير في المسألة، فلا يثور عيب عدم الإختصاص الموضوعي، ولكن يلحق بالقرار عيب عدم الإختصاص المكاني لأن هناك تعدي على الإختصاص الإقليمي لسلطة إدارية أخرى معادلة.

ويلاحظ أن عيب عدم الإختصاص المكاني لا يتحقق بالنسبة للقرارات الصادرة من السلطات الإدارية التي لا ينحصر إختصاصها في مكان معين، بل يشمل إختصاصها إقليم الدولة كله مثل رئيس الجمهورية

ورئيس مجلس الوزراء والوزارات. فالقرارات الصادرة من هذه الجهات المركزية لا يثور بشأنها عيب عدم الاختصاص المكاني، وأنما قد يشوبها عيب عدم الاختصاص الموضوعي أو الزمني على التفصيل السابق بيانه.

المطلب الثالث

مدى إمكانية تصحيح عيب عدم الاختصاص

إذا ما صدر القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص فيثور السؤال التالي:

هل يجوز تصحيح هذا القرار المعيب عن طريق إعماله من جانب الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل؟

في هذا الشأن تطورت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، ففي أول الأمر كان القضاء الإداري يذهب إلى أن عيب عدم الاختصاص يظل عالقاً بالقرار ولا يزول عنه حتى ولو قامت الجهة الإدارية المختصة بإعتماد هذا القرار ووافقت عليه.

ومن الأحكام التي ذهبت في هذا الإتجاه ذلك الحكم الذي يصدر من محكمة القضاء الإداري في مصر وورد فيه أن «الإنذار المطعون فيه إذا صدر من أحد المفتشين يكون قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً، ولا يغير من هذا الوضع احاطة مدير المصلحة به أو إعماله له لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصح بالإعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له»^(١).

وقد كان هذا القضاء مفهوماً ومنطقياً حيث أن العبرة للحكم على

(١) أنظر مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - السنة الثامنة بند ١٤٠ ص ٢٩٣.

مشروعية القرار الإداري تكون بالوقت الذي صدر فيه لا في أي وقت لاحق، ومن ثم طالما أن القرار وقت صدوره كان قد صدر من جهة إدارية غير مختصة فإنه يصبح معيباً بعدم الإختصاص ويظل القرار معيباً حتى لو قامت الجهة الإدارية المختصة في وقت لاحق بإعتماد القرار المعيب.

ولكن تطورت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر وقامت الأحكام الحديثة بالعدول عن هذا الإتجاه لإعتبارات عملية بحتة، فأحكام مجلس الدولة الآن قد غيرت من الموقف السابق وأصبحت تقبل تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الإختصاص إذا ما إعتد القرار ووافق عليه المختص أصلاً بإصداره، فهذا الإعتماد يغطي عدم الإختصاص ولا يحكم القاضي الإداري إذن بالإلغاء.

ومن الأمثلة القضائية الحديثة ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه ما يأتي: «أنه ولئن يتبين من الأوراق أي السيد مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط هو الذي أوقع جزاء الإنذار بالمدعي - وهو مدرس بمدرسة المنزلة الثانوية التابعة لتلك المنطقة إستناداً إلى القرار الوزاري رقم ... مع أن هذا القرار لم ينبه في أي من إختصاصات مدير عام التعليم الثانوي بوصفه رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي، فإن القرار الصادر بعد ذلك من مدير عام التعليم الثانوي بالوزارة بإعتماد الجزاء الصادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزاء - مثار المنازعة - إذ يصبح الجزاء بعد هذا الإعتماد صادراً من رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي»^(١).

والإعتبارات العملية التي هي وراء هذا القضاء الذي يجيز تصحيح عيب عدم الإختصاص بإعتماد الجهة المختصة، هي أنه لا داعي للحكم بالإلغاء ولا مبرر له طالما أن المختص الأصيل قد وافق على القرار المعيب، فهذا القرار يصبح حينئذ وكأنه قد صدر أصلاً من صاحب الإختصاص

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة السادسة ص ١٢٢١ بند ١٤٨.

الأصلي.

ومن ناحية أخرى، ومن أجل إعتبارات عملية أيضاً يقبل القضاء الإداري الآن تصحيح عيب عدم الإختصاص في حالة أخرى: هي حالة ما إذا أصبح غير المختص بإصدار القرار مختصاً بعد إصداره بمقتضى تعديل في التشريع، فالقضاء لا يحكم بإلغاء القرار الإداري على إعتبار أنه لا داعي لذلك لأن غير المختص صار مختصاً، وهو قد سبق أن عبر عن إرادته في القرار الذي أصدره، ومن الأمثلة القضائية على هذه الحالة، أن أحد القرارات التأديبية كان قد صدر عن السلطة الإدارية الرئاسية في وقت كان إصدار هذا القرار من إختصاص المحكمة التأديبية ثم حدث أن تعدل التشريع وصارت السلطة الإدارية الرئاسية هي المختصة بإصداره. فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «لم يعد ثمة جدوى من إلغاء القرار المطون فيه إستناداً إلى أن المحكمة التأديبية كانت هي المختصة وقت إصداره ليعود الأمر ثانية إلى ذات السلطة الرئاسية التي سبق لها أن أفصحت عن رأيها فيه فتصر على موقفها وتصحح قرارها بإعادة إصداره بسلطاتها التي خولت لها في هذا القانون، وتعود بذلك المنازعة في دورة لا مسوغ لتكرارها، ويعتبر القانون الجديد والحالة هذه وكأنه صحح القرار المطعون فيه بإزالة عيب عدم الإختصاص الذي كان يعتوره» (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٢/١/٢٢) (١).

(١) وفي نفس الإتجاه أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٥/٢/١٥، مجموعة المبادئ، السنة العشرون، ص ٢٠٤ وكذلك حكمها بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٢، مجموعة السنة العشرون ص ٢٩٧.

ويلاحظ أن محكمة القضاء الإداري في حكميها الصادرين بتاريخ ١٩٧٣/٢/٢١ وبتاريخ ١٩٧٢/٢/٢١ كانت قد قضت في عكس هذا الإتجاه الذي تعتنقه المحكمة الإدارية العليا. ففي منطق محكمة القضاء الإداري أن القرار قد صدر من السلطة الإدارية في وقت كان يجب أن يصدر فيه القرار التأديبي من المحكمة التأديبية، يكون قراراً مشوباً بعدم الإختصاص الجسيم مما يجعله معدوماً يقبل الإلغاء في كل وقت، وأنه لا يجوز القول بأن التعديل التشريعي صحح هذا القرار المعدوم لأنه للحكم على مشروعية قرار ما العبرة بالحالة القانونية القائمة وقت صدوره لا في وقت لاحق، ونحن نؤيد هذا الإتجاه السليم لمحكمة القضاء الإداري.

ويمكن القول بأن مجلس شورى الدولة في لبنان لا يقبل تصحيح عيب عدم الإختصاص، فالمجلس حريص على إحترام المبدأ والأصل العام الذي يفرض أن تقدر مشروعية القرار الإداري بالوضع القانوني والظروف القائمة وقت صدور القرار، وليس في تاريخ لاحق، ولم نجد أحكاماً تخالف هذا الأصل في قرارات مجلس الشورى اللبناني. ونذكر على سبيل المثال قراره بتاريخ ١٩٩٦/١١/٢١، الذي نستخلص منه جوهر إجتهاده في تقدير شرعية قرار الإدارة بوقت صدوره وتقدير الإختصاص والصلاحيات بإصداره في هذا التوقيت وحده، وليس بتاريخ لاحق. إذ يقول مجلس الشورى في الحكم المشار إليه: «وبما أن مشروعية الأعمال الإدارية تتبلور وتقدر بتاريخ صدورها ويجب والحال هذه أن يحكم على شرعيتها وفق هذا التاريخ لأن مشروعية العمل الإداري، لا سيما فيما يتعلق بالصلاحيات، تقدر بتاريخ توقيعه وليس في طور إعدادة... وبما أن تاريخ التوقيع النهائي فقط يعطي العمل الإداري بوجود قانوني وبالوقت ذاته يحدد السلطة التي أصدرت هذا العمل. إذ أن توقيع العمل يتعلق بقضايا الصلاحيات وليس بالشكليات لأن العمل الموقع من سلطة غير صالحة يكون مشوباً بعيب عدم الصلاحيات وليس بعيب شكلي»^(١).

المبحث الثاني

عيب الشكل (أو المعاملات الجوهرية)

المقصود بشكل القرار هو المعنى الواسع الذي يشمل المظهر أو الشكل الخارجي للقرار الإداري، ويشمل أيضاً الإجراءات التي يجب أن

(١) قرار رقم ٨١ تاريخ ٩٦/١١/٢١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ١٠٧.

يتبعها القرار قبل صدوره، وبناء على ذلك فإن عيب الشكل في القرار يعني صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون، سواء أن الإدارة تجاهلت تماماً تلك الشكليات أو الإجراءات أو أنها نفذتها بطريقة ناقصة وغير مكتملة. هذا ويلاحظ أن مرسوم نظام مجلس شورى الدولة أعطى للشكل تسمية المعاملات الجوهرية ومن ثم يكون القرار معيباً بعيب الشكل إذ إتخذ خلافاً للمعاملات الجوهرية طبقاً للمادة ٢/١٠٨ من المرسوم. وسوف نرى أن مخالفة الشكل الجوهري هو الذي يعيب القرار أي المعاملات الجوهرية وليس الشكل الثانوي أو المعاملات الغير جوهرية.

وفي شأن عيب الشكل نعالج تباعاً الموضوعات التالية: الشكليات الإدارية والحكمة منها، مصادر الإلتزام بالأشكال الإدارية، وأخيراً الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل في مشروعيته القرار الإداري.

أولاً: الشكليات الإدارية والحكمة منها.

القاعدة أو الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لأشكال خاصة، فهو قد يكون إيجابياً وصريحاً كما قد يكون سلبياً أو بالإمتناع، وإذا كان صريحاً فهو قد يصدر كتابة أو يصدر شفاهة. وإذا صدر كتابة فهو قد يكون مسبباً أو معللاً - أي موضحاً به أسبابه - أو غير مسبب - فالقرار الإداري كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة لسلطة إدارية، متى تحققت له هذه الأركان إكتسب وصف القرار الإداري وقيمه وقوته القانونية دون أن يخضع في إصداره لشكل خاص.

ويلاحظ أن نشر القرار أو تبليغه لا يعتبر من قبيل الشكليات التي تؤثر على صحة القرار، كل ما هنالك أن النشر أو الاعلان قد يؤثران على نفاذه وعلى حساب ميعاد الطعن فيه.

وقد أكد القضاء الإداري تلك القاعدة التي تقضي بعدم خضوع القرار الإداري لشكليات معينة. من ذلك ما قرره محكمة القضاء الإداري

بقولها: لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت جهة الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني (حكم بتاريخ ١٩٤٨/١٢/٧).

ولكن إستثناء من تلك القاعدة أو ذلك الأصل قد يخضع القرار الإداري لشكليات معينة عند إصداره، وذلك بناء على نص في التشريع أو بناء على مبدأ قانوني عام. وهذه الشكليات قد تتمثل في ضرورة إتباع الإدارة لإجراءات معينة قبل إصدارها للقرار، وقد تتمثل أيضاً في أشكال تتصل بالمظهر الخارجي للقرار لحظة إصداره، وذلك على النحو التالي:

أ - الإجراءات الواجب إتباعها قبل إصدار القرار الإداري:

قد تلتزم الإدارة قبل إصدارها للقرار بإتباع إجراءات معينة ومن أمثلة تلك الإجراءات الإدارية ما يلي:

(١) ضرورة إجراء تحقيق مسبق، كما في حالة القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة في حق الموظفين، وفي مثل هذه الحالة يجب أن يكون التحقيق سليماً كاملاً بأن تحترم الإدارة مقتضيات حق الدفاع، وعلى هذا النحو يجب عليها قبل إصدارها للقرار التأديبي أن تواجه الموظف بالتهم والمخالفات المنسوبة إليه، وأن تسمع دفاعه كاملاً وأن تسمع الشهود.

وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني أنه حتى إذا خلا التشريع من نص على وجوب التحقيق أو مراعاة حق الدفاع، فإن مراعاة حق الدفاع والمواجهة وسماع أقوال الموظف موضع المساءلة هو مبدأ قانوني عام لا يحتاج لنص، وواجب التطبيق بوصفه من أصول المعاملات الجوهرية. وعلى سبيل المثال حكم المجلس بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٤ حيث يقرر مجلس الشورى «أنه يتوجب على كل سلطة قضائية أو إدارية منحها القانون صلاحية فرض عقوبات تأديبية أن تبلغ الموظف قبل أن تتخذ

بحقه عقوبة من شأنها إلحاق الضرر به التقارير والمعلومات والمستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها تدينه كي يتمكن هذا الموظف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه، وأن تلك الإجراءات هي من الأصول الجوهرية لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي»^(١).

(٢) إشتراط صدور القرار بناء على اقتراح جهة من الجهات وإذا ما إشتراط القانون ذلك فلا تستطيع الإدارة إصدار القرار من تلقاء نفسها، بل يجب أن يأتي الإقتراح وفكرة القرار من تلك الجهة التي عينها القانون وذلك قبل إصدار الإدارة للقرار.

(٣) إشتراط أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار، وهذه الجهة قد تكون فرداً ولكن غالباً ما تكون مجلساً، وفي هذه الحالة يجب أن يكون تشكيل المجلس صحيحاً كاملاً. وكذلك مداولاته عند التصويت على الآراء. وأحياناً لا يكتفي المشرع بأخذ رأي جهة أخرى قبل إصدار الإدارة للقرار بل قد يستلزم موافقة تلك الجهة عليه قبل صدوره. وهناك فارق بين الحالتين: ففي حالة إستلزام مجرد أخذ رأي الجهة، يجوز للإدارة أن تصدر أقرارها على خلاف رأي تلك الجهة، لكن يجب كإجراء شكلي أخذ رأيها وإلا كان القرار معيباً بعيب الشكل مما يؤدي لإلغائه. أما في حالة إشتراط موافقة جهة معينة قبل إصدار القرار فيجب على تلك الجهة أن تصدر موافقة ايجابية صريحة فإذا رفضت فلا تستطيع الإدارة إصدار القرار وإلا كان قرارها معيباً بعيب الشكل.

ب - الأشكال المتصلة بالمظهر الخارجي للقرار:

فأحياناً تستلزم النصوص أن يصدر القرار في شكل خارجي معين ومثال ذلك:

(١) إشتراط صدور القرار مكتوباً، فالأصل أن الكتابة ليست ركناً

(١) قرار رقم ٥٢٣ تاريخ ١٤/٥/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠١.

ولا شرطاً لصحة القرار الإداري، إلا إذا نص القانون على غير ذلك صراحة أو ضمناً.

(٢) إشتراط أن يصدر القرار مسبباً أو معللاً، أي يتضمن أسبابه مكتوبة في صلب القرار، والأصل أن الإدارة غير ملتزمة بتسبيب أو تعليل قراراتها الإدارية، إلا إذا ألزمها بذلك نص في قانون أو لائحة، وفي حالة مثل هذا النص يجب أن يكون التسبيب جدياً ومحددًا. فقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن أنه إذا بنت الإدارة قرارها على أسباب عامة أو غامضة أو مجهلة فإن القرار يعتبر خالياً من الأسباب معيباً في شكله، كذلك حكمت بأن «قرار مجلس البوليس الأعلى يعد غير مسبب تسببياً كافياً إذا هو لم يعرض لحالة المدعي وللمطاعن الموجهة إليه ولم يبين ما أقره ومنها وما رفضه»^(١).

وقد أوضح مجلس شوري الدولة الحكمة من التعليل حيث يوجب القانون كما أوضح نطاق المقصود من التعليل، فنراه في أحد قراراته بتاريخ ١٩٩٧/١١/٤ يقول «وبما أن غاية التعليل تسمح للمتقاضين بمعرفة الأسباب التي أدت إلى قبول أو رد مطالبهم وإلى القاضي... مراقبة مشروعية القرار المطعون فيه» ثم يستطرد قائلاً «وبما أن التعليل يجب أن يكون بالمقدار الكافي وكامل تفسيري ودقيق وخال من كل تناقض حتى يتمكن (القاضي) من ممارسة مراقبة المشروعية التي تخصه»^(٢).

وبعد أن عرضنا فيما سبق لأهم الأمثلة على الإجراءات والأشكال التي قد يتطلبها المشرع أحياناً قبل أو أثناء إصدار الإدارة لقراراتها، يجب أن نتساءل الآن عن الحكمة التي من أجلها يستلزم المشرع هذه الشكليات.

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - السنة السادسة ص ١٦٤، بند ٤١٨.

(٢) قرار رقم ٧٦ تاريخ ١٩٩٧/١١/٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١١٩.

هذه الحكمة الأساسية من إشتراط الشكليات هي ضمان حسن إصدار القرارات الإدارية بناء على روية وتآني ودون تسرع. فالمشرع يرى أن بعض القرارات الإدارية لما لها من أهمية خاصة تستلزم قدراً من التبصر ووزن الملابسات والظروف قبل إصدارها، حتى نضمن إصدار القرارات المناسبة السليمة دون رعونه أو تسرع، ولا شك أن هذه الغاية التي يستهدفها الشارع تحتوي أيضاً في طياتها على ضمانات للأفراد والمواطنين الذين تمسهم القرارات الإدارية. فالتروي في إصدار القرارات يضمن للأفراد أن مراكزهم القانونية لن تهدر ويضحي بها بناء على فكرة عارضة خطرت لجهة إدارية أو لمسئول معين بل بناء على دراسة متأنية.

ومن السهل التحقق من تلك الحكمة التشريعية إذا نحن استرجعنا بعض الأمثلة السابقة على الإجراءات والأشكال الإدارية، فإستلزام المشرع أن يسبق صدور القرار الجزائي على موظف تحقيق متكامل يحتوي على ضمانات حق الموظف في الدفاع عن نفسه، يؤدي في النهاية إلى إصدار قرار مبني على سبب صحيح له أساس من الواقع، كذلك إشتراط أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار الإدارة لقرارها يضمن البحث المسبق من جهة ذات خبرة فنية معينة، فحتى لو خالفت الإدارة في قرارها رأي الجهة أو اللجنة أو المجلس فعلى أي حال سيأتي القرار بناء على بصيرة بإبعاده ونتائجه المحتملة، أيضاً إذا ذهب المشرع أبعد من ذلك وتطلب ليس فقط إستطلاع رأي جهة أخرى بل إشتراط موافقتها الصريحة قبل إصدار القرار، فهو قد ارتأى أن تلك الموافقة تمثل ضماناً هامة لصلاحية وجدية القرار، فإذا كان للإدارة أن تعدل عن إصدار القرار في الموضوع، إلا أنها إذا رأت إصداره فهي لا تملك مخالفة رأي الجهة التي تطلب القانون موافقتها المسبقة.

وأخيراً إذا تطلب المشرع التسبيب أو التعليل الصريح للقرار

الإداري فهذا يرجع إلى أن ذكر الإدارة للأسباب المحددة التي دفعتها لإصدار القرار يجعل الإدارة تتردد أكثر من مرة قبل إصدار قرارها، فضلاً عن أن معرفة المواطن لأسباب القرار يسهل له كثيراً إذا ما أراد الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

وبناء على تلك الحكمة التشريعية من الشكليات الإدارية التي قررتها النصوص فإذا ما تجاهلت الإدارة تلك الأشكال أو الإجراءات قبل أو أثناء إصدارها للقرارات الإدارية أصبحت تلك القرارات معيبة بعيب الشكل مما يؤدي إلى إلغائها بواسطة القاضي الإداري. ونعيد التذكير بأن الشكل الموجب للإلغاء أو الإبطال عند عدم مراعاته هو ما يسميه المشرع اللبناني المعاملات الجوهرية، ويسميه مجلس شورى الدولة «أصول المعاملات الجوهرية» أو أحياناً «الأصول الجوهرية».

ثانياً: مصادر الالتزام بالأشكال الإدارية.

الأصل العام هو عدم تقييد الإدارة بأشكال وإجراءات معينة عند إصدارها لقراراتها الإدارية والإستثناء هو إلزامها بإتباع الأشكال أو الإجراءات. ولكن ما هي مصادر إلتزام الإدارة بالشكليات؟ لا شك أن التشريع هو المصدر الرئيسي في هذا الصدد، ولكن إلى جانب التشريع قد يكون مصدر إلتزام الإدارة بالشكليات هو المبادئ القانونية العامة، وهو ما نبينه فيما يلي:

أ - التشريع:

يعتبر التشريع بلا أدنى شك هو المصدر الأول والأساسي للأشكال الإلزامية في القرارات الإدارية، والمقصود بالتشريع أولاً القانون بالمعنى الضيق أو التشريع العادي، وثانياً اللائحة وهي عبارة عن تشريع فرعي إلا أن القانون يحتل المرتبة الأولى بالتأكيد لأنه يتضمن معظم القواعد الشكلية والإجرائية.

ولنعطي بعض الأمثلة التشريعية: نصت المادة ٥٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه «لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً».

فهذا النص إشتراط التحقيق كإجراء وجوبي يسبق توقيع الجزاء التأديبي على الموظف كما إشتلزم تسببب أو تعليل القرار الصادر بالجزاء، كذلك بإشتراطه تسببب القرار فكأن المشرع يشترط ضمناً وحتماً أن يكون القرار مكتوباً حتى يمكن تسبببه.

وكمثال ثان، نصت المادة ٦٠ من قانون تنظيم الجامعات في مصر على أن «يعين رئيس الجامعة أعضاء هيئة التدريس بناء على طلب مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد ومجلس القسم المختص». بناء على هذا النص يخضع تعيين أعضاء هيئة التدريس بالجامعات لإجراءات محددة:

فلا بد قبل صدور قرار التعيين من أخذ رأي مجلس القسم (مثلاً قسم القانون العام أو قسم القانون المدني بالنسبة لكلية الحقوق) وكذلك أخذ رأي مجلس الكلية وأخيراً لا بد أن يطلب مجلس الجامعة ذلك التعيين، ولو صدر قرار رئيس الجامعة بالتعيين دون تمام هذه الإجراءات فإن قراره يصبح معيباً بعيب الشكل وقابلاً للإلغاء.

وكمثال ثالث المادة (١٠) من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بنظام الموظفين في لبنان نصت على أن يتم تثبيت الموظفين المتمرنين بقرار من الوزير بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية. كما تنص على أن يتم صرف المتمرنين قبل إنقضاء مدة التمرين أو في نهايتها السلطة التي لها حق تعيينهم بعد موافقة هيئة التفتيش المركزي. ومن ثم إذا صدر قرار التثبيت من الوزير دون أخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية يصبح القرار معيباً بعيب الشكل، وكذلك يكون معيباً بهذا العيب

الشكلي قرار صرف الموظفين أثناء مدة التمرين أو في نهايتها إذا لم تصدر موافقة مسبقة من التفتيش المركزي، ويكون القرار قابلاً للإبطال.

كذلك كمثال رابع يستفاد من أحكام المواد ٢٩ و ٣٣ و ٣٤ من المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم ٣٢/٢١ أن إيقاف المؤسسات المصنفة من الصنفين الأول والثاني لعدم قيامها بتصحيح أوضاعها بقرار من المحافظ يستلزم إجراءات مسبقة هي التالية: إنذار صاحب العلاقة بوجوب تصحيح وضعه ضمن مهلة معينة (مادة ١٨ من المرسوم)، تنظيم محضر بالمخالفة المستمرة رغم إنقضاء مهلة التصحيح (مادة ١٨ من المرسوم سالف الذكر)، وإنقضاء المهلة القضائية دون تصحيح الوضع وتنظيم محضر بذلك. وقد إستنتج مجلس شورى الدولة اللبناني من ذلك «أن إصدار قرار الإقفال دون مراعاة الإجراءات المبينة أعلاه يجعل القرار الصادر عن المحافظ بهذا الصدد مشوباً بمخالفة صيغ جوهريه ومستوجباً للإبطال»^(١).

وكمثال أخير نذكر أن المادة ٢٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ بتاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ الخاص بنظام البلديات في لبنان، أجازت حل المجلس البلدي بمرسوم معلّل من مجلس الوزراء، بناء على إقتراح وزير الداخلية. ومن ثم يكون مرسوم الحل باطلاً لعيب الشكل الجوهري إذا لم يأت إقتراح الحل من وزير الداخلية. ومن ثم يكون مرسوم الحل باطلاً لعيب الشكل الجوهري إذا لم يأت إقتراح الحل من وزير الداخلية أو إذا صدر مرسوم الحل لا يتضمن التعليل المطلوب وبشرط أن يكون محدداً. كذلك المادة ٦٥ من المرسوم الإشتراعي سالف الذكر تنص على أنه يجوز للقائم مقام أو المحافظ أو وزير الداخلية في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي. ومن ثم إذا صدر قرار إرجاء التنفيذ دون أن يكون معللاً بطريقة مقنعة ومحددة، أصبح القرار

(١) قرار رقم ٣٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٢/١٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٤٧٣.

معيباً بعيب الشكل مستحق الإبطال.

ب - المبادئ القانونية العامة:

في بعض الأحيان يكون مصدر إلزام الإدارة بالشكليات والإجراءات ليس هو التشريع بل المبادئ القانونية العامة التي يستخلصها القضاء الإداري من روح التشريع وضمير المشرع. وتصبح هذه المبادئ ملزمة مثل نصوص القوانين حيث يستقر عليها القضاء، وفيما يلي أمثلة لبعض الأشكال الإدارية للقرارات الإدارية التي تقررها المبادئ القانونية العامة:

(١) مبدأ وجوب إحترام ضمانات حق الدفاع في كل قرار إداري يتضمن توقيع جزاء معين، هو مثال لمبدأ قانوني عام إستقر عليه من قبل قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وطبقه على كل قرار إداري يحمل معنى الجزاء ليس فقط بصدد الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظفين العموميين، بل أيضاً القرارات الجزائية التي تمس طالب معين كفصله مثلاً، وكذلك القرارات الصادرة بسحب ترخيص، إداري - على سبيل الجزاء.

وهناك قرارات عديدة أصدرها مجلس شورى الدولة اللبناني تؤكد وتوجب على كل سلطة تأديبية إدارية أو قضائية مثل مجلس التأديب إحترام مبدأ حق الدفاع عن النفس، وما يتطلبه من مواجهة الموظف بما هو مسند إليه وسماع دفاعه وسماع الشهود وتمحيص المستندات. وعلى سبيل المثال قراره بتاريخ ١٩٩٨/٧/١، حيث يقرر مجلس الشورى أنه «لم يتبين من المستندات التي أبرزتها الإدارة أن المستدعية قد أحيطت علماً بالماخذ المنسوبة إليها، أو إستجوبت بصدها، تمكيناً لها من بيان دفاعها عن نفسها» وأضاف المجلس «أن إجتهد هذا المجلس إستقر على إعتبار أن عدم قيام الإدارة إتباع الأصول الجوهرية المشار إليها أعلاه، يجعل

قرارها مشوباً بتجاوز حد السلطة»^(١). وفي قرار آخر نجد مجلس شورى الدولة يؤكد أيضاً «أن حق تأمين الدفاع عن النفس هو من الأصول الإجرائية الجوهرية التي يجب على الإدارات أن تحترمها في معرض تأديب الموظفين والتحقيق معهم وقبل إنزال العقوبات بحقهم ويترتب عليها إطلاعهم على كل مأخذ منسوب إليهم وعلى المستندات التي تدينهم أو تتضمن إقتراحاً بمواخذتهم». ويضيف قرار مجلس الشورى المشار إليه «أن الفرق شاسع ما بين إجراءات التحقيق والإستجواب والإستفهام من جهة وبين ممارسة حق الدفاع الذي كرسته المبادئ العامة والقانون الوضعي من جهة ثانية»^(٢). كذلك في قرار ثالث لمجلس شورى الدولة - على سبيل المثال أيضاً - يقول المجلس، أن المستدعية تدلي بأن القرار التأديبي المطعون فيه مخالف للأصول الجوهرية لإتخاذة دون إفساح المجال لها للدفاع عن نفسها، وأن الدولة لم تدحض هذا القول بإدعاء أن واجب إبلاغ الموظف الملف التأديبي غير منصوص عليه في نظام الموظفين اللبناني في ما يتعلق بقرارات العقوبة من الدرجة الأولى. ويرد مجلس الشورى على هذا الإدعاء من جانب الدولة في قراره المشار إليه وهو بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨ قائلاً «وبما أنه يتوجب على كل سلطة قضائية أم إدارية منحها القانون صلاحية بفرض عقوبات تأديبية، أن تبلغ الموظف قبل أن تتخذ بحقه عقوبة من شأنها إلحاق الضرر به التقارير أو المعلومات أو المستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها تدينه كي يتمكن هذا الموظف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه» ويستطرد مجلس الشورى في نفس الحكم قائلاً «وبما أن مجلس شورى الدولة يعتبر تلك الإجراءات المتضمنة إبلاغ الموظف الملف قبل إدانته المعلومات

(١) قرار رقم ٧٠٣ تاريخ ١/٧/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦١٦.

(٢) قرار رقم ٦٩٦ بنفس تاريخ ١/٧/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص

المتوافرة لدى السلطة التأديبية بغية الدفاع عن نفسه من الأصول الجوهرية لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم إحترامها إلى إبطال القرار التأديبي^(١).

وقد إستقر مجلس الدولة المصري على هذا المبدأ القانوني العام مثل مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الشورى اللبناني. وطبقه مجلس الدولة المصري على الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظفين فقرر أن هناك مبدأ قانونياً عاماً يستخلص من الأصول العامة للمحاكمات يقضي بوجوب تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه في تحقيق ومحاكمة عادلة، ووجوب تسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها أن «قдрاً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وأن لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية.....

ومن هذه الضمانات تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته وتسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبي» (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٢/٤/١٩٥١)، وقد إستقر مجلس الدولة المصري على هذا المبدأ بوجوب إحترام ضمانات الدفاع في شأن القرارات الجزائية، في وقت لم يكن هناك تشريع ينص صراحة على هذا المبدأ بالنسبة للقرارات التأديبية الموقعة على الموظفين العموميين، وواضح أن الأمر يتعلق بمبدأ أعم من القرارات التأديبية ليشمل كل قرار يحمل معنى الجزاء سواء صدر في مواجهة موظف أو مواطن عادي، فإذا لم يحترم القرار قبل إصداره أصول المحاكمة

(١) قرار رقم ٥٢٣ تاريخ ١٤/٥/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠١ وما بعدها.

والتحقيق والتسبيب كان معيباً في شكله قابلاً للإلغاء.

(٢) إستقر القضاء الإداري أيضاً على مبدأ قانوني عام متفرع من المبدأ العام السابق المتصل بضمانات حق الدفاع وهو مبدأ جواز تطبيق قواعد رد القضاة المقررة في قانون المرافعات على أعضاء مجالس التأديب، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه «على الرغم من أن لوائح توظيف هيئة التدريس بجامعة القاهرة لم تتضمن أية قواعد لرد أعضاء مجالس التأديب بها إلا أن الأصول العامة للمرافعات ينبغي أن تحكم إجراءات هذه المجالس التي تشبه قراراتها بالأحكام القضائية في كثير من نواحيها، ويتفرع على هذا الأصل أنه إذا قام بأحد أعضاء مجلس التأديب سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في المادة ٣٢٥ مرافعات وجب عليه التنحي...» (١).

(٣) وكمثال ثالث على المبادئ القانونية العامة في هذا الشأن مبدأ توازي الأشكال ومعناه إذا قرر المشرع شكلاً معيناً يجب أن يصدر القرار بناء عليه فإنه يجب إتباع ذات الشكل عن إلغاء الإدارة لهذا القرار أو عند سحبه.

لكن مع ذلك هناك إستثناء على هذا المبدأ في حالة ما إذا كانت الحكمة التشريعية لإستلزام الشكل الواجب عند إصدار القرار لا تتوافر في حالة إلغاء القرار أو سحبه.

ومثال ذلك القرار التأديبي بتوقيع جزاء على موظف يشترط قبل إصداره إجراء تحقيق مع الموظف ويشترط أيضاً أن يصدر هذا القرار مسبباً أي يحمل أسبابه صراحة. هذه الشكليات اللازمة لإصدار القرار التأديبي حكمتها التشريعية هي توفير ضمانات للموظف. ومن المنطقي أن

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٥٤٢ - السنة ٦ قضائية - مجموعة أحكام هذه المحكمة - السنة التاسعة ص ٢٦.

تلك الحكمة غير قائمة في شأن سحب القرار الجزائي أو إلغائه لأن السحب أو الإلغاء لمصلحة الموظف، ومن ثم لا تلتزم الإدارة في حالة سحب أو إلغاء القرار الجزائي بالشكليات التي إستلزمها القانون لإصداره.

ثالثاً: الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل في مشروعية القرار الإداري.

إذا خالفت الإدارة قواعد الشكل والإجراءات التي تطلبها القانون عند إصدار القرارات فإن تلك القرارات تكون معيبة بعيب الشكل، وينتج عن هذا قابليتها للإلغاء بواسطة مجلس الدولة بناء على طلب الطاعن هذا هو الأصل والقاعدة العامة.

ولكن قضاء مجلس الدولة وكذلك مجلس شورى الدولة قد إستقر على عدد من الإستثناءات تغاضى فيها عن عيب الشكل ورفض فيها إلغاء القرار الإداري، برغم إغفال الإدارة للشكليات، فهناك إذن عدد من الحالات الإستثنائية لا يحكم فيها مجلس الدولة بإلغاء القرار برغم وجود عيب الشكل فيه. تلك الحالات هي خمس حالات يمكن عرضها على النحو التالي:

١ - الأشكال الثانوية أو غير الجوهرية:

إستقر مجلس الدولة في فرنسا ومصر وكذلك مجلس شورى الدولة في لبنان على التفرقة في شأن قواعد الشكل بين نوعين من الأشكال: الأشكال الجوهرية من ناحية والأشكال الثانوية أو غير الجوهرية من ناحية أخرى. وبناء على هذه التفرقة قرر مجلس الشورى اللبناني وكذلك مجلس الدولة المصري - ومن قبلهما مجلس الدولة الفرنسي - أن إغفال وتجاهل الأشكال الجوهرية هو وحده الذي يعيب القرار الإداري حقيقة ويؤدي إلى إلغائه أما إغفال الأشكال غير الجوهرية أو الثانوية فهو لا

يعيب القرار ولا يؤدي إلى إلغائه^(١).

وكان مجلس شورى الدولة اللبناني أو مجلس الدولة المصري يهدف من تلك التفرقة إلى عدم إغراق الإدارة في بحر الشكليات والإجراءات، لأن كثرة الشكليات وتنوعها ضار بالإدارة وبالمصلحة العامة من حيث أنه يكبل حركتها ويحد ويقيد من مبادراتها ومرونتها، سيما وأن الأصل العام في القرارات الإدارية أنها لا تخضع لشكل معين وأن الإستثناء هو خضوعها لهذا الشكل أو ذاك، فهكذا، بناء على تلك التفرقة، فإن عيب الشكل لو تعلق بأشكال قانونية غير جوهرية فإن القرار لن يكون معيباً ولن يحكم القضاء الإداري بإلغائه.

ولكن ما هو الشكل الجوهري الذي يعيب القرار، وما هو الشكل غير الجوهري الذي لا يعيبه؟

إستقر مجلس الدولة على أن الشكل يكون جوهرياً في حالتين:

الحالة الأولى:

إذا اعتبره القانون جوهرياً ويكون ذلك عبر النص عن الشكل بصيغة الوجوب أو إذا قرر النص صراحة بطلان القرار عند تخلف الشكل.

الحالة الثانية:

إذا لم يقرر النص وصفاً معيناً. يكون الشكل مع ذلك جوهرياً أيضاً لو كان مؤثراً على مضمون القرار، بمعنى أنه إذا كانت الإدارة قد إحتزمت الشكل قبل إصدارها للقرار لكان من شأن ذلك تغيير مضمون ومحتوى القرار، بل لربما لم تقم الإدارة بإصدار القرار أصلاً لو أنها راعت هذا الشكل.

(١) أنظر على سبيل المثال: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٧٤ تاريخ ١٧/١١/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ٢٣٠؛ وقراره رقم ١٠٠١ تاريخ ٨/٦/١٩٦٥، المجموعة الإدارية، السنة التاسعة ص ٢٠٧؛ وقد رقم ٧٢٤ تاريخ ٣١/١٠/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ٢١٨.

وفي غير تلك الحالات يكون الشكل غير جوهري أي لا يعيب القرار ولا يؤدي لإلغائه. ويتحقق ذلك بمفهوم المخالفة في حالة ما إذا كان الشكل غير مؤثر على مضمون القرار بمعنى أن تنفيذ الشكل أو إغفاله لن يؤثر على إصدار القرار أو على مضمونه ومحتواه، وبالتالي فعدم تحقق هذا الشكل غير الجوهري لا يؤثر في مشروعية القرار وصحته.

ومن الأمثلة القضائية على الأشكال غير الجوهرية التي لا تعيب القرار نذكر ما يلي:

- قضت محكمة القضاء الإداري أنه «وإن كانت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام موظفي الدولة تقضي بأن يصدر قرار التحقيق متضمناً إسم الشخص الذي يقوم بالتحقيق والمسائل المطلوب تحقيقها، إلا أن عدم ذكر هذه البيانات لا يترتب عليه البطلان لأنها بيانات غير جوهرية لا تتعلق بها حق أو مصلحة للموظف»^(١).

- كذلك قضت نفس المحكمة أن الخطأ في ذكر المالك في القرار الصادر بالإستيلاء على العقار تمهيداً لنزع الملكية للمنفعة العامة لا يعتبر مؤثراً وجوهرياً، لأن هذا القرار ينصب على العقار المطلوب نزع ملكيته (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٤/٣/١٩٦٤).

- أيضاً المحكمة الإدارية العليا قضت بأنه لا يعيب قرار الجزاء صدوره دون سماع أقوال أحد الشهود، وذلك متى ثبت أن شهادة هذا الشاهد ليس من شأنها أن تغير وجه الرأي فيما إنتهى إليه التحقيق، ومن ثم أعتبرت المحكمة شهادة هذا الشاهد غير جوهرية ولا تؤثر في القرار (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٢/٢/١٩٦٩)^(٢).

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - السنة الحادية عشرة ص ٣٧٣ بند ١٥٤.
(٢) أيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٢/٥/١٩٧٩ بأن عدم إتباع إجراءات نشر قرار نزع الملكية للمنفعة العامة في الجريدة الرسمية وعدم لصقه وفقاً للقانون لا يترتب بطلان القرار لأن الغاية من تلك الإجراءات أعلام أصحاب الشأن بحيث يجوز لهؤلاء الطعن منذ علمهم اليقيني بالقرار رغم عدم نشره أو لصقه أو إعلانه.

يقضي بذلك القانون، إذ ما كان لديها الوقت الكافي لهذا العرض، ومن ثم تكون الحكومة في حل من إصدار القرار المطعون فيه دون ذلك العرض ودون أن يشوبه أي بطلان لهذا السبب» (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٧/٧/٣٠).

أي أن الظروف الإستثنائية أو حالة الضرورة تجيز للإدارة تخطي قواعد الشكل، ولو كان هذا الشكل جوهرياً.

٣ - إستحالة إتمام الشكل المطلوب:

يتجه مجلس الدولة الفرنسي والمصري إلى إعفاء الإدارة من مراعاة الشكل الواجب قانوناً في حالة ما إذا كانت هناك إستحالة حقيقية لتنفيذ الإجراء أو الشكل قبل إتخاذ القرار. والمفروض أن تلك الإستحالة لا تصل لحد الظروف الإستثنائية السابق عرضها، ولكن على أي حال ينتج عن تلك الإستحالة تعذر إتمام الشكليات المطلوبة.

ولكن لا تعفي الإدارة من إحترام الشكل لمجرد الإستحالة العابرة كما لو تعذر مؤقتاً جمع أعضاء مجلس أو هيئة تطلب القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار، بل يجب أن تكون تلك الإستحالة أو الصعوبة على قدر من الدوام والإستمرار حتى تبرر إعفاء الإدارة من الشكل، والمسألة تقديرية لقاضي الإلغاء على ضوء هذا المعيار.

وبناء على ذلك إذا تعذر جمع أعضاء لجنة إستشارتها واجبة قبل صدور القرار النهائي وكانت صعوبة جمعها مستمرة فيمكن إصدار القرار صحيحاً دون أخذ رأيها، كذلك إذا رفضت اللجنة أو الهيئة الإجتماع أو المداولة وإمتنعت تماماً عن إبداء رأيها.

أيضاً يعتبر من قبيل الإستحالة حالة ما إذا كان الإجراء الواجب يتعلق بالشخص المخاطب بالقرار وإمتنع هذا الشخص من المشاركة في مباشرة هذا الإجراء، أو بمعنى آخر، يعتبر من قبيل الإستحالة تعذر

إتخاذ الإجراء نتيجة فعل من هو مخاطب أصلاً بالقرار، ومثال ذلك حالة الجزاء التأديبي: فقانون نظام موظفي الدولة والمبادئ القانونية العامة يتطلبان ضرورة سماع الموظف وإبداء أوجه دفاعه بخصوص المخالفة المنسوبة إليه قبل إصدار القرار التأديبي. وعلى ذلك إذا أستدعت الإدارة الموظف المتهم لإبداء أقواله فيما هو منسوب إليه من مخالفات ثم إمتنع الموظف عن إبداء أقواله وتقديم أوجه دفاعه، كان من حق الإدارة أن تتجاوز عن هذا الإجراء القانوني وأن تصدر قرارها التأديبي بدونه ويعتبر هذا القرار صحيحاً في هذه الحالة (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٥/٢/٢٤).

كذلك يمكن القول بأنه إذا إمتنع الموظف أصلاً عن الحضور أثناء التحقيق في المخالفات المنسوبة إليه، برغم سبق إخطاره، أو إذا إمتنع الموظف أصلاً عن تسلم هذا الإخطار فإن القرار التأديبي الصادر بدون تحقيق مسبق يكون صحيحاً لأن عدم تحقيق الإجراء يرجع لفعل صاحب الشأن.

وقد سبق أن قرر هذا المبدأ قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فقد قرر أنه لا يؤخذ بالعيب الشكلي إذا كان المستدعي هو الذي تسبب بعدم إتمام المعاملة المفروضة قانوناً^(١).

وفي نفس الإتجاه، يمكن ذكر هذا المثال القضائي: نظام العاملين لشركات القطاع العام، يعطي لرئيس مجلس إدارة الشركة سلطة فصل بعض فئات من العاملين، ولكن قرار الفصل يخضع قبل إصداره لإجراء شكلي وجوبي، هو عرض الفصل على لجنة ثلاثية فيها ممثل للعمال، وبناء على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا «إذا تعذر إنعقاد تلك اللجنة نظراً لتخلف العضو ممثل العمال بغير مبرر، فإن قرار الفصل الذي

- C.E. 18 mai 1960, Poli, Rec. P. 332.

(١)

يصدر من الشركة بدون العرض على اللجنة يكون صحيحاً في هذه الظروف رغم تخلف الإجراء الشكلي...» (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٥/١/١٩٧٢).

٤ - الشكل المقرر لمصلحة الإدارة:

الواقع أنه إذا كانت الإجراءات والشكليات الإدارية قد شرعت بوجه عام لتحقيق مصلحة عامة تتمثل في التروي والأناة قبل إصدار بعض القرارات وتتمثل أيضاً في توفير ضمانات لمصلحة الأفراد، إلا أن بعض الأشكال القانونية قد شرعت لتحقيق مصلحة الإدارة بصورة مباشرة. ومثال ذلك ما تطلبه القانون من توقيع الكشف الطبي على المرشح لشغل وظيفة عامة قبل صدور قرار التعيين وذلك من أجل ضمان لياقته الصحية. ومثال ذلك أيضاً اشتراط تقديم ضمان مالي لشغل بعض الوظائف، فمثل هذه الأشكال التي تتمثل الحكمة فيها في حماية مصلحة الإدارة، إذا لم تنفذ فلا يستطيع الفرد صاحب الشأن الاحتجاج بذلك بهدف إلغاء القرار.

وكمثال آخر من خلال أحكام القضاء، ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أن اشتراط القانون أن يسبق صدور قرار نقل الموظف إلى جهة إدارية معينة عرض هذا النقل على لجنة شئون العاملين بهذه الجهة، هو إجراء لم يقصد به مصلحة الموظف المنقول بل هو مقرر لمصلحة الإدارة. ومن ثم ليس للموظف التمسك بتخلفه توصلاً لإلغاء قرار النقل، فهذا القرار يكون صحيحاً حتى ولو لم يسبقه هذا العرض على لجنة شئون العاملين.

٥ - الإتمام اللاحق للشكل:

يتجه مجلس الدولة المصري إلى أن تدارك الإدارة للشكل الذي فاتها أن تتخذه، قبل إصدار القرار أو إتمامها اللاحق لهذا الشكل، من الممكن أن يغطي عيب الشكل في القرار ويصبح القرار صحيحاً، ويمتنع

إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل أو الإجراء، ولكن هذه الإمكانية التي أتاحها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام: هو أن يكون التدارك اللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملاءمة إصداره، بمعنى أن إتمام الشكل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديداً من عناصر التقدير وبالتالي لم يكن من شأنه أن يغير من محتوى القرار الصادر أو أن يجعل إصداره غير ملائم.

ولنعطي أمثلة من خلال أحكام القضاء الإداري: أيام الوحدة مع سوريا حدث أن سائق سيارة وزير التربية والتعليم المركزي كان يستعمل السيارة في أعمال وأفعال تتنافى مع الأخلاق العامة كالتغريب بالفتيات، فبعد أن ثبت للإدارة حقيقة تلك التصرفات اللاأخلاقية للسائق قامت بفصله فوراً، ولكن تبين للإدارة أنه قد فاتها أن تعرض أمر هذا السائق على لجنة شئون العاملين لأخذ رأيها قبل قرار الفصل، فقامت الإدارة بعد فصله بعرض الأمر على هذه اللجنة التي أيدت موقف الإدارة، وحينما طعن في القرار على أساس عيب الشكل ووصل النزاع إلى المحكمة الإدارية العليا، رفضت المحكمة الطعن قائلة «أنه لا يغير من الأمر شيئاً كون الوزارة لم تعرض الأمر على لجنة شئون العمال إلا بعد فصل المدعي من الخدمة، ما دامت هذه اللجنة رأت الفصل إعتباراً من التاريخ الذي كان قد فصل فيه فعلاً»^(١).

وفي حكم آخر تتلخص المشكلة في أن الإدارة قامت بردم بئر قديمة في إحدى القرى حماية لصحة الأهالي ولكن الإدارة فاتتها قبل إصدار قرار الردم أن تقوم بإجراء قانوني لازم هو أخذ عينة من ماء البئر وتحليلها، ولكي تتدارك الإدارة هذا العيب في الشكل، قامت بعد إصدار قرار الهدم بإجراء تحليل للمياه وجاءت نتيجة التحليل مؤيدة لهذا القرار، فلما طعن في القرار ووصل الأمر للمحكمة الإدارية العليا رفضت المحكمة

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة السادسة ص ٢٥ - بند ٥.

إلغاء القرار على أساس أن «عيب مخالفة الشكل يقصر عن أحداث أثره إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل دون أن يكون من شأن ذلك التدارك التأثير وتغيير ما في مضمون القرار الإداري أو ملاءمة إصداره (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٥/٦/١٩٦٣) (١).

ويذهب بعض الفقه المصري بحق إلى نقد الإتجاه القضائي الذي يسمح للإدارة بالتدارك اللاحق الشكل بعد إصدار القرار لأن قواعد الشكل التي نص عليها القانون تهدف لمصلحة عامة مما يقتضي مراعاتها قبل إصدار القرار طبقاً للقانون فإذا لم تراعيها الإدارة فقرارها يكون معيباً مستحقاً للإلغاء، ولا يجب السماح بالإتمام اللاحق للشكل وإلا فتحنا للإدارة باباً تستطيع من خلاله التحايل على القانون (٢).

أقصى ما يمكن السماح به هو تصحيح الأخطاء المادية البحتة، وبشرط ألا يؤثر هذا التصحيح على أساس العمل الإداري أو من شأنه أن يؤثر في مضمونه، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي (٣).

ومجلس شورى الدولة اللبناني لا يسمح في إجهاده بتغطية أو تصحيح عيب الشكل الجوهرى، فإذا لم تحترم الإدارة هذه الأصول الشكلية عند إتخاذها للقرار يصبح معيباً جديراً بالإبطال، ولا يجوز تصحيح القرار لتوقي البطلان الشكلي ولكن مجلس شورى الدولة إستقر إجهاده على أمر آخر وهو أنه إذا أبطل القرار لعيب شكلي، ليس

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الثامنة ص ١٢٩٧، بند ١٢٣.

(٢) في شأن ضرورة عرض أمر فصل العامل في شركة قطاع عام على اللجنة الثلاثية قبل إصدار رئيس مجلس الإدارة لقرار الفصل، هو إجراء جوهري، قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٧٥/٥/٣ (المجموعة - السنة العشرون ص ٣٧٠) بأن تخلف هذا الإجراء يعدم القرار الصادر بالفصل وأن عرض القرار على اللجنة الثلاثية بعد صدوره لا يصح القرار إطلاقاً.

C.E. 25 mai 1949, Rec. P. 144; C.E. 13 janvier 1948, Rec. p. 75.

(٣)

ما يمنع الإدارة من إعادة إصدار القرار من جدد مع مراعاة وإحترام الإجراءات السليمة، وهو ما قضى به مجلس الشورى على سبيل المثال في حكمه بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٩ إذ يقول «عندما يبطل مجلس شورى الدولة القرار التأديبي لعلّة شكلية، فليس ما يمنع إصلاح العلة ومحاكمة المستدعي من جديد على شكل متوافق والمبادئ العامة وأحكام القانون»^(١). كذلك في قراره بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٣ يقرر مجلس شورى الدولة أن «إبطال قرار إداري أن لعدم كفاية تعليله القانوني، أو أن لإنعدام هذا التعليل أم لعدم صحته، يكون من القرارات القضائية ذات الأثر النظري طالما أنه بمقدور متخذ القرار الإداري إعماله سنداً لسبب قانوني يبرر إتخاذه له»^(٢).

المبحث الثالث

عيب المحل

نتعرض هنا لمسألتين هما: المقصود بمحل القرار الإداري وشروط محل القرار الإداري.

أولاً: المقصود بمحل القرار الإداري.

يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، سواء كان هذا التصرف

يدخل في نطاق القانون الخاص كالعقد المدني أو التجاري أو في نطاق القانون العام كالقرار الإداري أو العقد الإداري، ومحل التصرف القانوني بشكل عام هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه أو يحدثه التصرف

(١) قرار رقم ١٧ تاريخ ٩/١٠/٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٢.

(٢) قرار رقم ٢٣٤/٢٠٠١ - ٢٠٠٢، مراجعة رقم ٩٩/٩٠٠٧.

مباشرة، ولا يتصور وجود تصرف قانوني أياً ما كان بدون أثر قانوني يتمثل في الحقوق أو الإلتزامات التي يرتبها، وبدون ذلك يفقد التصرف أو العمل صفته الجوهرية، كتصرف قانوني ولا يعد كذلك بحال.

نفس المعنى ينطبق على القرار الإداري كتصرف قانوني تتخذه الإدارة من جانبها وبارادتها وحدها، ومن ثم فلكل قرار إداري محل معين، ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار أو هو التغيير الذي يحدثه القرار في المراكز القانونية للأفراد.

والأثر القانوني الذي يحدثه القرار يكون:

(١) إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانون عام، وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي.

(٢) وإما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي أو فردي، وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري الفردي.

وبناء على هذا المعنى المحدد لمحل القرار الإداري نعطي بعض الأمثلة الإيضاحية:

فلنفرض أن الإدارة أصدرت قراراً بتقرير بدل للعاملين في المناطق النائية، فمحل هذا القرار هو الزيادة المالية التي أضافها لمرتب العاملين بتلك المناطق، وتلك الزيادة تمثل تعديلاً للمركز القانوني لهذه الفئة من العاملين. والقرار في هذا المثال هو قرار تنظيمي عام أو لائحي لأن القرار يعدل في مركز قانوني عام هو مركز جميع العاملين بالمناطق النائية ولا يعدل في مركز قانوني فردي لعامل أو موظف معين بالذات.

ولنعطي مثلاً على قرار إداري فردي: القرار التأديبي الصادر بتوقيع جزاء الخصم من مرتب أحد الموظفين كجزاء على مخالفة إرتكبها، فمحل هذا القرار هو إستقطاع جزء من مرتب هذا الموظف عن المدة التي حددها القرار، هذا هو الأثر القانوني لهذا القرار الذي عدل المركز

القانوني للموظف. والأمر يتعلق بقرار إداري فردي لأن أثر القرار يتوجه لمركز قانوني فردي أو ذاتي لأنه يخص فرداً معيناً بالذات.

كذلك لو تصورنا أن مجلس الوزراء (مجلس الجمهورية في مصر) أصدر قراراً بفصل أحد الموظفين أو إنهاء خدمته عن غير الطريق التأديبي، وذلك جائز طبقاً للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في مصر، والقانون رقم ٩٣/١٩٩ في لبنان الذي أحاط هذا الفصل بشروط وضمانات معينة^(١)، فمحل هذا القرار هو إنهاء العلاقة القانونية التي تربط بين الدولة وبين هذا الموظف، هذا هو الأثر القانوني لهذا القرار الذي ألغى مركزاً قانونياً فردياً لهذا الموظف بالذات، وواضح أن القرار يكون بالتالي قرار إدارياً فردياً.

وعلى ضوء الأمثلة السابقة يمكن تحديد محل أي قرار إداري آخر. فالقرار الصادر بمنح الجنسية اللبنانية لأحد الأجانب، محله هو إعتبار هذا الأجنبي لبنانياً بطريق التجنس، هذا هو الأثر القانوني المباشر للقرار، هذا هو محل القرار، كذلك القرار الصادر بنقل أحد الموظفين مكانياً، محله هو تغيير مكان عمل هذا الموظف من الجهة الإدارية المنقول منها إلى الجهة الإدارية التي إنتقل إليها، هذا هو الأثر القانوني للقرار الذي أحدث تغييراً في مركزه القانوني الفردي.

من كل ما سبق يتضح لنا أن محل القرار هو الأثر القانوني الذي يرتبه القرار، أو بمعنى آخر هو موضوع هذا القرار ومعناه الذي أرادت الإدارة تحقيقه بإصدارها لهذا القرار.

ثانياً: شروط محل القرار الإداري.

لكي يكون القرار الإداري سليماً وصحيحاً في عنصر المحل يجب

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٩٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٧/٤. مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٧٦٦.

توافر شرطين في محل القرار:

(١) الشرط الأول:

أن يكون هذا الحل ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية فإذا كان محل القرار مستحيلاً قانوناً أو عملاً أصبح القرار الإداري منعماً وليس فقط قابلاً للبطلان أو الإلغاء^(١).

ومثال ذلك القرار الصادر بهدم منزل أيل للسقوط إذا إتضح أن هذا المنزل كان قد إنهار فعلاً قبل إصدار القرار. فمحل القرار وهو هدم المنزل مستحيل تحقيقه من الناحية العملية، ويترتب على ذلك أن يصبح القرار الإداري نفسه منعماً، كذلك الشأن لو أصدرت الإدارة قراراً بترقية موظف على درجة مشغولة فهنا الترقية وهي محل القرار يصبح تنفيذها مستحيلاً نظراً لإنشغال الدرجة المرقى إليها الموظف، وهذا يؤدي إلى إنعدام قرار الترقية نظراً لإستحالة محل القرار (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٣/١١/١٩٦٦) كذلك القرار الصادر بإيفاد أحد المبعوثين إلى الولايات المتحدة الأمريكية يكون محله مستحيلاً إذا إتضح أن شروط الدراسة في الجامعات الأمريكية لا تتوافر في هذا المبعوث. بإيفاد المبعوث إلى الولايات المتحدة وهو محل القرار يكون مستحيلاً لأن تنفيذه لا يتصور أن يتم في هذه الظروف، فيصبح القرار نفسه منعماً. نتيجة لذلك (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٥/٥/١٩٦٥)^(٢).

(١) سبق أن أوضحنا الفارق بين القرار المنعدم والقرار الباطل أو القابل للإلغاء، وأهم أوجه التفرقة أن القرار المعدوم لا يتحصن بغوات ميعاد الطعن بالإلغاء بينما القرار المعيب بعيب عادي القابل للإلغاء يتحصن بعدم الطعن فيه خلال مدة الستين يوماً التالية لنشره أو إعلانه أو العلم به.

(٢) في حكمها بتاريخ ٢٨/١/١٩٧٩ قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الصادر من إحدى المؤسسات العامة بالترقية على وظيفة أعيد تقييمها دون إتباع الإجراءات الجوهرية التي نصت عليها التاشيرات الواردة بالموازنة العامة للدولة، يعتبر قراراً معدوماً لإنعدام محله الذي ورد عليه.

(٢) الشرط الثاني:

أن يكون محل القرار جائزاً قانوناً، وهذا يعني أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار يجب أن يكون من الجائز أحداثه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة. وبناء على ذلك إذا كان الأثر القانوني للقرار يتعارض مع النصوص القانونية أو المبادئ القانونية العامة فإن هذا يعيب القرار الإداري ويجعله مستحقاً للإلغاء.

وقد عبر مرسوم نظام مجلس شورى الدولة في لبنان في المادة ٣/١٠٨ على هذا الشرط بقولها بأن القرارات الإدارية يبطلها مجلس الشورى «إذا إتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو قوة القضية المحكمة».

وكمثال على مخالفة القرار في موضوعه أو محله للقانون، نذكر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٨/٢/١٩٩٨، حيث رفضت الإدارة ضم خدمات المدعي السابقة لمدة عشر سنوات في الجامعة اللبنانية، وكان قد إستقال وتم تعيينه في وظيفة أستاذ ثانوي في ملاك وزارة التربية الوطنية، وطلب ضم مدة خدمته السابقة بناء على أحكام القانون رقم ٩٤/٣٨٣ لتوافر الشروط القانونية في حقه. ولكن رفضت الإدارة المختصة بضم مدة خدماته السابقة مخالفة بذلك أحكام هذا القانون، وكانت الإدارة في رفضها قد تصورت أن المدعي لم يكن قد إستقال بإرادته طبقاً للمادة ٦٤ من المرسوم الإشتراعي الخاص بالموظفين بل إعتبر مستقيلاً حكماً رغم إرادته بناء على المادة ٦٥ من المرسوم سالف الذكر، كما إعتقدت الإدارة خطأ أنه حتى يجوز ضم خدماته يجب أن يكون قد إستقال وليس معتبر مستقيلاً. ولكن مجلس الشورى في الحكم أبطل قرار الإدارة لمخالفته لشروط القانون، ولأن هذا القانون رقم ٩٤/٣٨٣ لم يشترط لضم الخدمات السابقة للموظف أن يكون قد إعتبر مستقيلاً، بل أن هذا الشرط واجب في حالة أخرى غير حالة المدعي وهي حالة الموظفين المعادين إلى الخدمة في نفس إداراتهم بناء على المادة ٤٩

من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٤ (أي بناء على قانون آخر)^(١).

- وكمثال من أحكام مجلس الشورى اللبناني في شأن مخالفة القرار في محله لمبدأ من المبادئ القانونية العامة مما يجعله باطلاً مثل مخالفة القانون تماماً، نذكر حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٢ حيث قرر مجلس الشورى أنه «وبما أن قرار المجلس البلدي رقم ١٤ بتاريخ ١٩٧٦/٣/٢ تضمن على أن يعمل به ابتداء من ١/١/١٩٧٥ أي من تاريخ سابق لصدوره وبالتالي أعطى له مفعولاً رجعياً، وأنه من المبادئ القانونية العامة ليس للأعمال الإدارية من مفعول رجعي، ولا يمكن للسلطة الإدارية أن تعطي قراراتها مفعولاً رجعياً دون إجازة من المشترع، مما يجعل القرار المذكور مشوباً بعيب رجعية الأعمال الإدارية وبالتالي فهو مخالف للقانون»^(٢).

المبحث الرابع

عيب السبب

أن رقابة القضاء الإداري لسبب القرار الإداري تمثل جانباً هاماً من جوانب الرقابة القضائية على قرارات الإدارة العامة، فبمقتضى رقابة أسباب القرار يتدخل القاضي الإداري في بحث الأسانيد والدوافع الموضوعية التي أدت بالإدارة لإصدار قرارها مما يجعل الإدارة تتردد أكثر من مرة قبل إصدار قراراتها، حيث أنها تعلم أن قاضي الإلغاء لن يتردد في إلغائها إن لم تستند إلى أسباب دقيقة جدية، كذلك كانت رقابة مجلس الدولة على أسباب القرار الإداري هي المجال الذي وصلت فيه

(١) قرار رقم ٣٠٧ تاريخ ٩٨/٢/١٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٢٥.
(٢) قرار رقم ٤٩٤ تاريخ ٩٧/٤/٢٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٤٣٩ - ٤٤٠.

رقابة قاضي الإلغاء إلى أبعد مدى، إلى الحد الذي بلغ حدود ملائمة إصدار القرار مما يدخل حسب الأصل في خصائص السلطة التقديرية للإدارة.

ودرأستنا لعيب سبب القرار الإداري تنقسم إلى مطلبين: حيث سنتعرض في المطلب الأول للأحكام العامة في سبب القرار الإداري، وفي المطلب الثاني سنتصدي لرقابة قاضي الإلغاء على سبب القرار الإداري وإثبات عيب السبب.

المطلب الأول

الأحكام العامة في سبب القرار الإداري

ندرس هنا على التوالي المسائل الآتية: المقصود بسبب القرار الإداري - شروط سبب القرار - حالة تعدد أسباب القرار.

أولاً: المقصود بسبب القرار الإداري.

يمكن تعريف سبب القرار الإداري بأنه حالة واقعية (مادية) أو قانونية تسبق القرار وتدفع الإدارة للتدخل بإصدار قرارها.

وأهم مثال يمكن أن نعطيه هو حالة القرار التأديبي بتوقيع جزاء على موظف معين. فسبب هذا القرار هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار القرار الجزائي. ومن أجل أمثلة أخرى يمكن أن نقول أن وقوع اضطرابات تخل بالأمن يمثل سبب اتخاذ قرارات الضبط أو البوليس الإداري، كالقرار بفض إجتماع أو بالقبض على بعض الأشخاص، كذلك غش الطالب في الإمتحان هو سبب القرار الصادر بإلغاء إمتحانه، أيضاً طلب مواطن الحصول على ترخيص معين وإستيفائه الشروط التي تطلبها القانون هما سبب القرار الصادر

بمنح هذا الترخيص، كذلك رفض منح مثل ذلك الترخيص سببه عدم توافر الشروط القانونية، وأخيراً تقديم طلب الإستقالة من جانب الموظف هو سبب القرار الصادر بقبول إستقالته.

وكل قرار يجب أن يقوم على سبب صحيح وإلا كان قراراً معيباً في سببه جديراً بالإلغاء. وبعد أن حددنا معنى السبب على هذا النحو، من المفيد أن نعقد المقارنة بين سبب القرار من ناحية وبين تسبيب (أو تعليل) القرار ومحل القرار وغايته من ناحية أخرى:

(١) سبب القرار هو حالة واقعية أو قانونية تحققت فدفعت الإدارة لإصدار قرارها، وكل قرار يجب أن ينبني على سبب كركن هام من أركان إنعقاده، والقرار في هذا لا يفترق عن أي تصرف قانوني آخر كالعقد الذي هو أيضاً يجب أن يكون له سبب صحيح، أما تسبيب أو تعليل القرار فمعناه هو ذكر الإدارة صراحة لسبب أو أسباب قرارها عند إصدارها للقرار. وعلى العكس القاعدة التي لا تقبل الإستثناء والتي تقول أن كل قرار يجب أن يكون له سبب، فإن القاعدة في التسبيب هي أن الإدارة في الأصل غير ملزمة بتسبيب قراراتها اللهم إلا إذا ألزمها بذلك نص في القانون أو مبدأ قضائي. ومن أهم أمثلة التسبيب الإلزامي هو القرار التأديبي، في مجال الوظيفة العامة، حيث ألزم قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر وطبقاً لمبدأ حق الدفاع في لبنان جهة الإدارة بتسبيب أو تعليل قراراتها الصادرة بتوقيع عقوبة على الموظف.

وحيث يكون التسبيب إجبارياً على سبيل الإستثناء بمقتضى نص أو قضاء إستقرت أحكام مجلس الدولة على أنه يجب أن يكون التسبيب واضحاً ومحدداً بوقائع ظاهرة. فلا يعتبر تسبيباً كافياً بناء القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري: «المقصود بالتسبيب هو إيضاح وجهة نظر اللجنة في الطلب

الذي ترفضه حتى يكون صاحب الأمر على بينة من أمره وليحدد موقفه على أساس هذا الإيضاح عله يستكمل أوجه النقص، أما القول إجمالاً بعدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون فهو قول مرسل لا يصح أن يكون سبباً لقرار الرفض بالمعنى الذي يقصده القانون^(١).

ومن جهته حدد مجلس شورى الدولة في لبنان المقصود بالتسبيب أو التعليل حيث يكون واجباً قانوناً، فعلى سبيل المثال في حكم له بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١١ حدد مجلس الشورى أنه لا يكفي لتحقيق التعليل المطلوب مجرد إشارة القرار إلى أرقام وتواريخ المراسيم المسند إليها القرار، بل لا بد من تفسير النتيجة التي إنتهى إليها القرار في منطوقه أو في فقرته التقريرية، فيقول المجلس: «إن التعليل المنصوص عليه هو القسم من القرار الذي يتضمن البحث الذي من شأنه تفسير النتيجة التي تضمنتها الفقرة التقريرية من القرار وهو غير البناءات التي يستند عليها القرار ولا سيما عندما لا يتضمن هذه البناءات إلا أرقام وتواريخ المراسيم المسند إليها القرار كما هي الحال بالنسبة للقرار المطعون فيه»^(٢).

(٢) أيضاً يختلف سبب القرار عن محل القرار، فبينما سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار وأدت إلى إصداره، فإن محل القرار هو الأثر القانوني المترتب على القرار، فمحل القرار هو موضوع القرار، مادته أو محتواه، أو هو ذلك التغيير الذي يحدثه القرار في المركز القانوني للشخص أو الأشخاص المخاطبين بالقرار.

وعلى سبيل التمثيل، فالقرار الصادر بتوقيع جزاء على موظف عن مخالفات إرتكبها سببه هو تلك المخالفات لواجبات الوظيفة التي وقعت من

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - السنة الحادية عشرة - ص ١١٢ بند ٧٧.

(٢) قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٩٧/١٢/١١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٠٦.

الموظف أما محل ذلك القرار فهو ذلك الجزء نفسه الذي يحمله أو يتضمنه القرار (الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة معينة.....).

(٣) وأخيراً يختلف سبب القرار عن الغاية من القرار، وتلك التفرقة دقيقة، وقد تكون مثار غموض لأول وهلة، ولكن الاختلاف يجب أن يكون واضحاً ومحدداً بدون أي خلط، فسبب القرار كما قلنا دائماً - هو تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي حدثت وظهرت فعلاً وأدت بالإدارة لإصدار القرار، وتتميز تلك الحالة الواقعية أو القانونية في أنها من طبيعة موضوعية ومستقلة تماماً من شخص رجل الإدارة متخذ القرار.

فوقوع الإضطرابات التي أخلت بأمن المجتمع أو بقطاع منه هي سبب قرارات سلطات البوليس الإداري لمواجهة تلك الإضطرابات وواضح أن تلك الحالة الواقعية هي حالة موضوعية و «مستقلة» عن رجل الإدارة تماماً ولا دخل لها بنفسية مصدر القرار. كذلك وقوع مخالفات من الموظف هي سبب موضوعي مستقل عن السلطة الإدارية التأديبية التي أصدرت قرار الجزاء تأسيساً على تلك المخالفات.

أما غاية القرار فهي عبارة عن الهدف النفسي الذي يسعى مصدر القرار لتحقيقه فغاية القرار لا تنفصل عن ذاتية ونفسية من أصدر القرار، بل على العكس هي تنبعث من داخل الشخص أو الجهة التي إتخذت القرار، فالإدارة بناء على الحالة الواقعية أو القانونية المكونة للسبب قامت بإصدار القرار لتحقيق غاية معينة تسعى إليها. وتلك الغاية تتصل بالنية أي بما تنوي الإدارة تحقيقه من وراء هذا القرار. والمفروض أن المبادئ العامة تلزم الإدارة بأن تكون غاية قراراتها هي تحقيق المصلحة العامة، فمثلاً القرار الجزائي غايته يجب أن تكون ردع الموظف المخالف وأمثاله مما يحقق حسن سير المرفق العام وإنتظامه. ولكن قد تبتغي الإدارة غايات أخرى منحرفة عن المصلحة العامة فهي قد تصدر قراراتها الجزائي بغرض ونية الإنتقام من الموظف أو التنكيل به، وإذا

تجاوزت غاية القرار المصلحة العامة من أجل تحقيق غايات أخرى بعيدة عنها، فإن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بالسلطة (كما سيجيء تفصيلاً فيما بعد).

وختاماً لكل ما سبق نورد هذا الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي فيه تلخص المحكمة الاختلاف بين سبب القرار وبين التسبب ومحل وغاية القرار، تقول المحكمة الإدارية العليا: «القرار الإداري، سواء أكان لازماً تسببياً كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان إنعقاده، بإعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار إبتغاء وجه المصالح العام الذي هو غاية القرار» (حكم بتاريخ ١٢/٧/١٩٥٨).

ثانياً: شروط سبب القرار.

بوجه عام، هناك شرطان يجب توافرها في السبب هما:

(١) يجب أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، وهذا الشرط له في الحقيقة شقان: فمن ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي إستندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلاً، أي يجب أن يكون سبب القرار صحيحاً من الناحية المادية أو الواقعية وإلا كان القرار معيباً في سببه، ومن ناحية أخرى يجب أن تكون تلك الوقائع المكونة لركن السبب قد إستمرت حتى تاريخ إصدار القرار، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري. وبناء على ذلك إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار، فإن القرار يكون معيباً في سببه لو صدر في هذه الظروف، ومثال

ذلك أن يقدم موظف طلب إستقالته ثم يعدل عنه ومع ذلك يصدر قرار من الإدارة بقبول إستقالته. كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً لحظة صدور القرار ولكنه تحقق في ميعاد لاحق على صدوره، لأن العبرة هي بوقت إصدار القرار فحيث أن السبب لم يكن قائماً وقتها فلا يجدي في إسناده وتأسيسه ظهور السبب فيما بعد. وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري، أنه متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه وإستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه وكان هو علة صدوره، فإن من شأن عدم صحة هذا السبب أو عدم إنطباق السند أن يصبح القرار معيباً في ذاته غير سليم بحالته وليس يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه أو تعديل سنده في تاريخ لاحق وإن جاز أن يكون هذا مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح». (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٨/١/١٩٥٥).

(٢) يجب أن يكون السبب مشروعاً أي صحيحاً طبقاً للقانون، وتظهر أهمية هذا الشرط واضحة في حالة ما إذا حدد القانون أسباباً محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في أحد أو بعض قراراتها وتكون في هذه الحالة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة. وفي هذا الغرض إذا إستندت الإدارة إلى سبب آخر غير السبب أو الأسباب المحددة بالنص يكون قرارها قابل للإلغاء لعدم مشروعية سببه، ومثال ذلك القرار الصادر بوقف الموظف إحتياطياً عن العمل له سبب حدده قانون العاملين هو وجود تحقيق قائم مع هذا الموظف، كذلك القرار الصادر من رئيس الجمهورية بفصل أحد الموظفين بغير الطريق التأديبي له أسباب محددة طبقاً للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في مصر فلا يجوز تأسيس القرار على سبب أجنبي عنها.

ولكن يجب أن نلاحظ أن الأصل العام هو أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إختيار وتقدير أسباب قراراتها حسبما يترأى لها من واقع

العمل والظروف. إلا أنه حتى في هذه الحالة وفي ظل تلك القاعدة العامة لا يكفي أن يكون السبب الذي إستندت عليه في قرارها موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً قانوناً بمعنى أن يكون من شأنه أن يسند القرار ويبرره من الناحية القانونية. ومثال ذلك ما حدث في أحد القضايا من أن وزارة الإصلاح الزراعي قد قامت بفصل أحد خفرائها بسبب تملكه أرضاً زراعية، ولما إنتهى الأمر إلى المحكمة الإدارية العليا قضت المحكمة بإلغاء القرار لأن الملكية الزراعية ليست سبباً قانونياً مشروعاً للفصل، فالسبب لم يكن من شأنه أن يحمل أو يبرر القرار من الناحية القانونية.

ثالثاً: حالة تعدد أسباب القرار:

تثور المشكلة في حالة ما إذا أسندت الإدارة قراراً على عدة أسباب، وتبين أن بعض هذه الأسباب صحيحة في حين أن السبب أو الأسباب الأخرى معيبة وغير صحيحة، فما هو الحل في هذه المشكلة؟ فهل يحكم القاضي الإداري ببطلان القرار نظراً لعدم صحة بعض أسبابه أم يقضي بصحته على إعتبار أن الأسباب الأخرى صحيحة ومشروعة؟

لحل هذه المشكلة إستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصري على التفرقة بين الأسباب الدافعة أو الرئيسية وبين الأسباب غير الدافعة أو الثانوية. وبناء على ذلك فالقضاء الإداري يحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة وغير الصحيحة هي الأسباب الدافعة أو الرئيسية في إصدار القرار، ولا يحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة هي الأسباب غير الدافعة أو الثانوية. وتكون الأسباب غير دافعة أو ثانوية إذا كانت من قبيل التزيد. أو كان تخلفها غير مؤثر في حمل وأسناد القرار.

وهذه التفرقة بين الأسباب الدافعة وبين الأسباب غير الدافعة في حالة تعدد أسباب القرار الواحد، تماثل تلك التفرقة الأخرى التي إستقر

عليها القضاء بالنسبة لشكل القرار بين الأشكال الجوهرية وبين الأشكال غير الجوهرية أو الثانوية، فمجلس الدولة لا يلغي القرار لعيب الشكل إلا إذا كان الشكل المعيب شكلاً جوهرياً مؤثراً في مضمون القرار، ونفس الشيء في حالة تعدد الأسباب لا يلغي القرار إلا إذا كان السبب المعيب هو السبب الدافع أو الرئيسي لإصداره.

ومثال ذلك من قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر أن جهة الإدارة رفضت الترخيص لأحد أعضاء هيئة التدريس بالجامعات بالسفر للخارج وذلك إستناداً لسببين: السبب الأول أنه أعطى دروساً خصوصية لبعض طلبة الكلية مما يخالف قانون تنظيم الجامعات والسبب الثاني أنه قد أتهم بالتلاعب في درجات هؤلاء الطلبة. ولم يثبت قيام هذا السبب الثاني الذي ارتأته المحكمة السبب الدافع أو الرئيسي، ولهذا قامت بإلغاء قرار جهة الإدارة لعيب السبب (حكم بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٩).

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا أسندت الإدارة قرارها الجزائي إلى عدة مخالفات ثبت بعضها فقط ولم يثبت البعض الآخر، فإن القرار يكون باطلاً نظراً لأن المخالفات التي لم تثبت كانت دافعة من حيث أنها كانت مؤثرة في تقدير الإدارة للجزاء الموقع على الموظف، وفي هذا تقول المحكمة: «وأن كان للإدارة تقدير الجزاء التأديبي في حدود النصاب القانوني إلا أن مناط ذلك أن يكون التقدير على أساس قيام سببه بجميع أخطاره، فإذا تبين أنه قدر على أساس تهمتين أو عدة تهم، لم يقيم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر، فإن الجزاء - والحالة هذه - لا يقوم على كامل سببه ويتعين إذن إلغاؤه لإعادة التقدير على أساس إستبعاد ما لم يقيم في حق الموظف وبما يتناسب صدقاً وعدلاً مع ما قام في حقه حتى ولو كانت جميع الأفعال المنسوبة للموظف مرتبطة بعضها مع البعض الآخر إرتباطاً لا يقبل التجزئة، إذ ليس من شك في أنه إذا تبين أن بعض هذه الأفعال لا يقوم في حق الموظف، وكان ذلك ملحوظاً

عند تقدير الجزاء لكان للإدارة رأي آخر في هذا التقدير فلا يجوز أن يكون الموظف ضحية الخطأ في تطبيق القانون...» (١).

وفي نظر مجلس شورى الدولة اللبناني والسبب الدافع والسبب غير الدافع يعبر عنه المجلس بعبارة السبب المنتج والسبب غير المنتج. وفي حكم له بتاريخ ١٩٩٦/٥/٨ يقول مجلس الشورى «أن الأسباب غير المنتجة أو الأسباب بلا فائدة أو عديمة التأثير هي أسباب غير قابلة أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل القاضي...» ويستطرد الحكم «إن السبب غير المنتج ليس له أي تأثير على حل الدعوى» (٢).

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على سبب القرار وإثبات عيب السبب

أولاً: رقابة القضاء الإداري على سبب القرار:

أن رقابة قاضي الإلغاء على سبب القرار الإداري قد لحقتها تطورات مسبقة، ففي بداية الأمر كان مجلس الدولة الفرنسي يمتنع عن رقابة الوقائع المكونة للسبب من الناحية المادية أي من ناحية تحققها من عدمه، وذلك على اعتبار أن القضاء الإداري هو قضاء المشروعية والتحقق من تطبيق الإدارة لقواعد القانون ولا يدخل في طبيعة عمله بالتالي الرقابة المادية لسبب القرار. ولكن سرعان ما تبين أن رقابة المشروعية بالذات فيما يتعلق بركن السبب، لا يمكن أن تكون فعالة وجدية دون رقابة

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الثالثة - ص ٦٦ بند ٨، وفي نفس المعنى أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا أيضاً بتاريخ ١٩٧٤/١٢/٧، مجموعة المبادئ، السنة العشرون، ص ٤٨.

(٢) قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ١٩٦٥/٥/٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٦٠٢.

حدوث الوقائع التي إستندت إليها الإدارة وذلك من الناحية المادية والواقعية. وهكذا إنتهى التطور إلى إستقرار مجلس الدولة الفرنسي على أن رقابته لسبب القرار تشمل رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية، وكذلك رقابة الوصف أو التكييف القانوني للوقائع أي رقابة وصف الإدارة لهذه الوقائع ومدى تطابقه مع القانون، وقد إعتنق مجلس الدولة المصري هذه الرقابة بشقيها. ولم يقف الأمر عند ذلك الحد بل وصل القضاء الإداري المصري أخيراً إلى بسط رقابته في بعض الحالات على ملاءمة إصدار القرار ذاتها. وهو ما يستخلص أيضاً من إجتهادات مجلس الشورى اللبناني.

وبناء على ذلك تتحدد رقابة القاضي الإداري على سبب القرار في ثلاث درجات للرقابة، رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية - رقابة الوصف القانوني للوقائع وأخيراً (في بعض الحالات الإستثنائية) رقابة الملاءمة وهو ما نعرضه على التوالي:

١ - رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية:

أول درجة من درجات رقابة القاضي للسبب هي رقابة صحة الوجود المادي للحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار، وتلك الرقابة المادية للوقائع المكونة لسبب القرار، تمثل الحد الأدنى للرقابة القضائية في هذا المجال ويخضع لها كل قرار إداري. فسواء كانت سلطة الإدارة مقيدة بأسباب محددة للقرار أو كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إختيار أسباب قراراتها وهو الأصل في كل الحالات تخضع تلك الأسباب لرقابة قاضي الإلغاء من حيث توافرها في عالم الواقع المادي أم لا، فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة إنتفاء أو عدم صحة السبب.

ولنضرب مثلاً بالقرار التأديبي الموقع على موظف، فإذا أصدرت الإدارة هذا القرار الجزائي بسبب إرتكاب الموظف مخالفة أو مخالفات

وظيفية محددة، فالقاضي الإداري يبدأ بحثه لسبب القرار بالتحقق من الوقوع المادي لتلك المخالفات من عدمه، فإذا تبين له أن الموظف لم يرتكب فعلاً وحقيقة المخالفات المنسوبة إليه فهو يقضي بإلغاء القرار لقيامه على واقعة غير صحيحة أو على سبب غير موجود مادياً.

كذلك نضرب مثلاً آخر بالقرار الصادر بقبول إستقالة أحد الموظفين، هذا القرار سببه هو طلب الموظف الإستقالة فإذا ثبت للقاضي الإداري أن الموظف لم يقدم أصلاً هذا الطلب أو أنه قدمه فعلاً ولكن كانت إرادته معيبة في تقديمه نتيجة إكراه حقيقي، فإن القاضي يحكم ببطلان القرار لتخلف السبب، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: «طلب الإستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها وأنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً، وأن طلب الإستقالة بإعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في إعتزال الخدمة يجب أن يصدر برضاء صحيح، فيفسده ما يفسد الرضا من عيوب ومنها الإكراه أن توافرت عناصره بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة تبعثها الإدارة في نفسه دون حق، وكانت قائمة على أساس بأن كانت ظروف الحال تصور له خطراً جسيماً محدقاً يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال ويراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هذا الإكراه وسنه وحالته الإجتماعية والصحية وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته، وأن الإكراه بإعتباره مؤثراً في صحة القرار الإداري يخضع لتقدير المحاكم الإدارية في حدود رقابتها لمشروعية القرارات الإدارية».

(حكم بتاريخ ١٣/١١/١٩٦٦). ويلاحظ من صياغة الحكم أن المحكمة الإدارية العليا ترى في مراقبة السبب من حيث وجوده المادي أمراً يدخل تماماً في نطاق رقابة مشروعية القرارات الإدارية.

وقد تعرض مجلس شورى الدولة في عدد من أحكامه للإكراه وأثره

في تحقق عيب السبب في طلب إستقالة الموظف، ولكن المجلس يشترط أن يكون الإكراه حقيقياً وجدياً ناتجاً عن ضغوطات إدارية حقيقية وليست ظنية أو تصورية، وعلى سبيل المثال حكم مجلس الشورى بتاريخ ١٩٩٦/٦/٢٦، حيث يقرر المجلس ما يلي: «بما أن المستدعي يطلب إبطال المرسوم رقم ٤٤٧٣ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٨ المتضمن قبول إستقالته من الوظيفة بناء على طلبه. وبما أن المستدعي يدلي من جملة ما يدلي به أن الضغوطات الكثيرة التي تعرض لها والإكراه والخوف كان لها تأثيرها في إنعدام إرادته وكانت الدافع إلى تقديم إستقالته. وبما أن الدولة تطلب رد المراجعة لأن المرسوم المطعون فيه قد صدر وفقاً للأصول وبناء على طلب المستدعي وأن الظن والإعتقاد الخاطئ والمهابة لا تشكل الإكراه المعنوي وأن إحترام القانون يعلو على الشعور بالمهابة. وبما أن العلم والإجتهد مستقرين على أن الإكراه ليس سبب للإبطال إلا إذا كان غير مشروع (illégitime) لأنه يمكن إستعمال الإكراه أو بعض الضغوطات الإدارية لإجراء عمل محق أو للقيام بواجب أو لنيل مصلحة مشروعة أو لتطبيق القانون» ثم ينتهي الحكم إلى أنه «وبما أن هذا المجلس لا يعتبر في ظروف المراجعة الحاضرة أن الضغوط التي مورست على المستدعي لتقديم إستقالته من الخدمة كان من شأنها أن تفقده حرية التقدير»، ولذلك رد مجلس الشورى مراجعة الإبطال لصحة السبب وهو تقديم طلب الإستقالة عن إرادة حرة^(١).

وفي رقابته لصحة الوقائع المكونة لركن السبب، وفي شأن طلب الإستقالة بالذات، قرر مجلس شورى الدولة في أحد القضايا أنه لو تبين لمجلس الشورى أن طلب الإستقالة غير قائم أصلاً، فيلغي المجلس قرار

(١) قرار رقم ٨٠٣ تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٧٣٨؛ وفي نفس المعنى قرار رقم ١٣٦ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٨٥ - ١٨٦.

قبول الإستقالة لقيامه على «واقعة مغلوطة» أو سبب غير متحقق مادياً. وفي ذلك يقول مجلس شورى الدولة في حكمه بتاريخ ١٩٩٨/٦/١ «أن الإستقالة مشروطة بوجود طلب فعلي صريح صادر عن الموظف وأن القاضي صالح للتحقق من وجود هذا الطلب ويبطل التدبير في حال عدم وجود مثل هذا الطلب. وأنه يقتضي إبطال المرسوم المطعون فيه المبني على واقعة مغلوطة والغلط في الوقائع سبب من أسباب البطلان لتجاوز حد السلطة»^(١).

ونورد أيضاً فيما يلي حكماً حديثاً للمحكمة الإدارية العليا في مصر يؤكد أهمية رقابة الوجود المادي لسبب القرار، وإلغاء هذا القرار إذا ما ثبت للقاضي الإداري عدم حدوث الواقعة المكونة للسبب، تقول المحكمة الإدارية العليا: «متى كان الثابت من الأوراق أن السبب الذي بني عليه القرار المطعون فيه وهو شروع المدعي في سرقة خرطوم مطافيء من ممتلكات الشركة غير قائم في حق المدعي من واقع التحقيقات التي قامت بها الشركة الطاعنة والشرطة والنيابة العامة والتي أجذبت تماماً من ثمة دليل يعزز شروع المدعي في سرقة الخرطوم وقد إنتهت النيابة العامة إلى الأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم معرفة الفاعل، فإن القرار المطعون فيه يكون قد إستخلص من غير أصول تنتجه مادياً أو قانوناً، ويكون مخالفاً للقانون حقيقاً بالإلغاء طالما أن الواقعة التي أثم عنها المدعي تأديبياً هي بذاتها التي تناولتها النيابة العامة بالتحقيق والتي إنتهت في شأنها بعدم ثبوتها قبله، وطالما لم ينسب إلى المدعي في القرار المطعون فيه ثمة وقائع أخرى غير تلك التي وردت في القرار المطعون فيه ويمكن أن تكون في نفس الوقت مخالفة تأديبية» (حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٨).

الرقابة المادية على صحة وجود الوقائع هي إذن المرحلة الأولى في

(١) قرار رقم ٥٩٧ تاريخ ١٩٨٠/٦/١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٣٩.

رقابة السبب، وهي تمثل الحد الأدنى للرقابة القضائية، أي أنها تشمل كل القرارات الإدارية على الإطلاق.

٢ - رقابة الوصف القانوني للوقائع:

إن رقابة القضاء الإداري لسبب القرار لا تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب، بل تشمل أيضاً رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، بمعنى أنه لو ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع مادياً ولكن إتضح أن الإدارة لم تعط للوقائع الوصف أو التكييف القانوني الصحيح فإن القاضي يعتبر سبب القرار معيباً ويقوم بإلغاء قرار الإدارة.

ولنعطي مثلاً على ذلك: في حالة إصدار الإدارة قراراً بتوقيع جزاء على موظف لإرتكابه مخالفات إدارية أو مالية. في تلك الحالة لا يكفي أن يتحقق القاضي الإداري من صحة وجود الوقائع المنسوبة للموظف، بل يجب عليه أيضاً أن يراقب الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع، وهذا يعني أن على القاضي أن يبحث عما إذا كانت تلك الوقائع تمثل جريمة تأديبية أو مخالفة لواجبات الوظيفة أم أن تلك الوقائع ليس لها هذا الوصف القانوني وتكون بالتالي أفعالاً غير محرمة ومشروعة، فإذا إتضح للقاضي أن الوقائع ثابتة ولكنها لا تكون مخالفة بالمعنى الصحيح لواجبات الوظيفة فإنه يقوم بإلغاء القرار الجزائي لعيب السبب. وبالرجوع للتطبيقات القضائية بخصوص رقابة الوصف القانوني للوقائع، فإننا نذكر ما يلي:

أصدرت الإدارة جزاءً تأديبياً في حق مأذون لأنه تزوج بعقد عرفي غير موثق على إعتبار أن هذا المسلك الشخصي من جانبه يمثل مخالفة لواجبات وظيفته، غير أن المحكمة الإدارية العليا رفضت هذا الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لسلوك المأذون، ورأت المحكمة أن الزواج العرفي غير محرم وأن المأذون له كفرد عادي أن يتزوج زواجاً عرفياً

بدون أن يوثقه رسمياً متحماً آثار هذا الزواج العرفي عندما تثور مشكلة إثباته، ومن ثم لا يكون المأذون في هذه الظروف قد ارتكب مخالفة وظيفية، وألغت المحكمة القرار التأديبي لعدم سلامة التكييف القانوني للواقعة^(١).

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن توظيف الموظف لأمواله لا يعد بذاته عملاً تجارياً يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها، فتملك الموظف لسيارة أو لحصة فيها لا يعتبر في ذاته عملاً تجارياً إن لم يقترن بنشاط خاص يضيف عليه الصفة التجارية طبقاً للقانون التجاري^(٢).

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني في أحكامه رقابته على سبب القرار من الناحيتين صحة الوقائع المكونة للسبب من ناحية حدوثها مادياً، وكذلك من ناحية صحة وصفها القانوني من جانب الإدارة مصدرة القرار. وعلى سبيل المثال حكم مجلس الشورى بتاريخ ١٢/٦/١٩٩٧ حيث يقول المجلس: «إذا كان لا يحق مبدئياً لمجلس شورى الدولة تقدير ملائمة التدبير المطعون فيه عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة، غير أنه على القاضي في معرض مراقبته شرعية التدبير المشار إليه أن يتحقق من مادية الوقائع وصحتها، هذه الوقائع التي بررت إتخاذ التدبير المشكو منه، ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع إعطاءها الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كانت تبرر قانوناً تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في القانون. وإذا كانت الوقائع التي بررت إتخاذ القرار المطعون فيه غير صحيحة

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الثانية - ص ٣١٥، بند ٢٦.

(٢) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الخامسة - ص ٨٥٤، بند ٨٤.

كذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٧٤/١٢/٧ بأن قيام العامل بتمثيل أحد شخصيات المجتمع السينة لا يصمه بسوء السمعة، وأن التدخين وإحتساء القهوة أمر مألوف في مكاتب الحكومة، ولا يمثل مخالفة وظيفية، مجموعة المبادئ، السنة العشرون، ص ٤٨ وما بعدها.

وغير ثابتة فإن طلب الإبطال يلقي الإستجابة»^(١).

ويلاحظ أن رقابة الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب، وكذلك رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، هذه الرقابة بشقيها تمثل الوضع العادي أو القاعدة العامة في الرقابة القضائية على سبب القرار.

ومع ذلك هناك حالتان إستثنائيتان قررهما القضاء وفيهما تقف الرقابة القضائية للسبب عند حد رقابة الوقائع من الناحية المادية فقط دون تطرق القاضي الإداري لرقابة التكييف أو الوصف القانوني، وهاتان الحالتان هما:

(١) القرارات الإدارية المتصلة بالأجانب المقيمين بمصر وبالذات القرارات الصادرة بإبعاد بعض الأجانب عن البلاد. والمفروض أن قرار الإبعاد يجد سببه في إعتبارات المحافظة على الأمن العام، وهنا يقف رقابة مجلس الدولة على التحقق من الوجود المادي للوقائع التي حدثت من الأجنبي ومدى ثبوتها مادياً ولكن المجلس لا يراقب الوصف القانوني لتلك الوقائع من حيث أنها تحمل أو لا تحمل إضراراً بالأمن العام، فهذا الوصف يدخل في السلطة التقديرية للإدارة وحدها.

(٢) القرارات المتصلة بمسائل فنية، وفيها أيضاً تقف رقابة القاضي الإداري عند الحد الأدنى وهو الرقابة المادية للوقائع دون الوصف القانوني لها، وذلك على إعتبار أن هذا الوصف يتصل بتقدير فني بحت يخرج عن قدرة وإمكانيات القاضي، ومثال ذلك القرار برفض أغنية في الإذاعة أو نص مكتوب مقدم للتليفزيون على أساس إنخفاض مستواهما الفني، فالقاضي يتحقق فقط من أن لهذا الرفض أساساً فني وأصول موجودة في أوراق القضية ولكنه لا يناقض التقدير الفني للإدارة، ومن تطبيقات هذا القضاء تقدير درجات الإمتحانات ومنح

(١) قرار رقم ٧٢٧ تاريخ ٩٧/٦/١٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٦١٦.

الدرجات العلمية(١).

- كذلك قرر مجلس شورى الدولة عدم رقابته لتقدير العلامات في الإمتحانات أو المباريات، لأن ذلك مجال تقدير فني للجنة الفاحصة وحدها للحكم على كفاءة المرشحين(٢). وفي أحكام مجلس شورى الدولة الحديثة نذكر أيضاً حكم مجلس الشورى بتاريخ ١٩/٣/١٩٩٨، حيث يقرر المجلس «أن القرار الصادر عن اللجنة الفاحصة بإعتبار المستدعي راسياً في مادة المقابلة هو عمل إستنسائي يعود للجنة المذكورة حق تقديره ولا يخضع لرقابة هذا المجلس طالما أن الإدارة لم تبين الأسباب التي إرتكز عليها ليعود لهذا المجلس مراقبة مدى صحتها ومسألة إنطباقها على القانون، وأن كون المستدعي المرشح ألوحيد لهذه الوظيفة، لا يخوله حق التعيين الحكمي فيها، إذ يقتضي نجاحه في المباراة المؤهلة للتعيين»(٣).

٣ - رقابة الملاءمة:

هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجاتها على الإطلاق. ومعنى رقابة الملاءمة هو رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر. أو بمعنى آخر القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار وهل الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار.

(١) في شأن تقدير درجات الإمتحان، إستقر قضاء محكمة القضاء الإداري على أن هذا التقدير مسألة فنية لا يعقب عليها القضاء إلا في حالة إساءة إستعمال السلطة أو الخطأ المادي: أنظر الأحكام المنشورة بمجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة التاسعة ص ١٠٥، والسنة السابعة، ص ٧٢١ وص ١٧٧٥، وفي منع الدرجات العلمية قضت محكمة القضاء الإداري أيضاً بأن سلطة الهيئات الجامعية في ذلك تقديرية في نطاق فني وعلمي لا يناقشه القضاء ما دام خلا من إساءة إستعمال السلطة، السنة الخامسة ص ٥٦٦.

(٢) قرار رقم ٥٤ تاريخ ٢٩/٢/١٩٦٠، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ٧٧.

(٣) قرار رقم ٤٠١ تاريخ ١٩/٣/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٩٥.

وواضح أن القاضي يتدخل هنا في نطاق محظور عليه أصلاً، لأن تقدير مضمون القرار بالنظر لأهمية السبب هي مسألة تدخل في نطاق السلطة الإستئنائية أو التقديرية للإدارة حسب الأصل العام، فالقاعدة أن القاضي الإداري يقف في رقابته على سبب القرار عند المرحلتين السابقتين فقط أي رقابة مادية الوقائع ورقابة وصفها القانوني ولا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، لأن هذا هو نطاق الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة.

ولكن هناك بعض الحالات الإستثنائية قرر فيها القضاء الإداري بسط رقابته حتى تشمل رقابة الملاءمة، نظراً لحساسية هذه الحالات وإتصالها بمصالح جوهرية للأفراد مما جعل القضاء يذهب بعيداً في رقابته للسبب إلى حد إدخال بعض عناصر السلطة التقديرية إلى حقل المشروعية، وهذه الحالات الإستثنائية تتمثل في طائفتين من القرارات: القرارات التأديبية والقرارات المتصلة بالحريات العامة:

(١) القرارات التأديبية:

في الأصل كانت رقابة مجلس الدولة المصري تقف في شأنها عند حد التحقق من صحة الوقائع المكونة لركن السبب وكذلك الوصف القانوني لهذه الوقائع، فكان المجلس يبدأ بالإجابة على سؤال أول هو هل حدثت الوقائع المنسوبة إلى الموظف المتهم أم لا، وإذا ثبت له ذلك، إنتقل لبحث السؤال الثاني وهو هل تلك الوقائع الثابتة مادياً تمثل قانوناً مخالفاً لواجبات الوظيفة تجوز معاقبتها تأديبياً. فإذا ثبت له ذلك أيضاً كان مجلس الدولة يعلن صحة السبب ومشروعية القرار التأديبي، ولم يكن المجلس يتعدى تلك الحدود ليبحث درجة التناسب بين الوقائع وبين مقدار الجزاء التأديبي لأن ذلك كان يعتبره من ملامات الإدارة ومن خصائص سلطتها التقديرية.

ولكن تطور قضاء مجلس الدولة المصري، وأعترف لنفسه بحق

رقابة ملائمة توقيع الجزاء ومقداره وذلك في حالة وجود غلو شديد أو عدم ملائمة ظاهرة بين درجة خطورة الجريمة التأديبية وبين نوع الجزاء ومقداره، وكان أول الأحكام الذي أقر هذا المبدأ الجديد هو حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١/١١/١٩٦١ حيث قالت المحكمة أنه «لئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب إستعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، فهو بوجه عام تأمين إنتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا أنطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعة في الشدة والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى إستهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في الشفقة المغرقة في اللين فكل من طرفي نقيض لا يؤمن إنتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر إستعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو: فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة المحكمة العليا. والأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا تؤكد باستمرار هذا القضاء^(١).

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٢/٢/١٩٧٥، مجموعة المبادئ، السنة العشرون، ص ٢٩٧.

وبالنسبة للبنان، الأصل العام أن مجلس شورى الدولة اللبناني يرفض تقدير ملاءمة القرار التأديبي أن يرفض رقابة التناسب بين جسامة المخالفة التأديبية وبين جسامة الجزاء التأديبي، وذلك نزولاً وتطبيقاً لنص المادة ١١٣ من نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ التي نصت على أنه «لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة».

ففي أحكامه مثل حكمه بتاريخ ١٩٩٦/٧/٤ يقول مجلس الشورى «إن تقدير جسامة الخطأ من قبل السلطة المختصة هو مبدئياً إستنسائياً إلا في حال تجاوز حد السلطة أم إرتكاب الخطأ المادي أم الخطأ الساطع»^(١).

ولكن هناك إستثناء أقره إجتهد مجلس الشورى يتمثل في حالة «الخطأ الساطع» أي الخطأ الواضح المغالى فيه في التقدير "l'erreur manifeste". وهو أمر قريب من إجتهد مجلس الدولة المصري المشار إليه أعلاه، فالخطأ يكون ساطعاً إذا كانت الإدارة غالت وتطرفت في تقديرها إلى حد بعيد بحيث يكون هناك تباين صارخ بين المخالفة البسيطة وبين جزاء شديد الجسامة. وفي هذا يقول مجلس شورى الدولة في حكمه المشار إليه أعلاه والذي أكدته في أحكام أخرى «أن تقدير مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع يمكنه فقط، دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة، من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين غلطة لا تستوجب إلا إنزال عقوبة من الدرجة الأولى مثلاً إرتكبتها الموظف دون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى

(١) قرار رقم ٩٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٧/٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ١٩٩٧ ص ٧٦٣ - ٧٦٤.

فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة»^(١).

(٢) القرارات المتصلة بالحريات العامة:

جرى قضاء مجلس الدولة المصري ومجلس شورى الدولة اللبناني على غرار مجلس الدولة الفرنسي على فرض رقابة مشددة على القرارات الإدارية وثيقة الصلة بالحريات العامة، نظراً لما تمثله تلك القرارات من قيود على تلك الحريات التي تكفلها المبادئ الدستورية. فالقضاء الإداري في رقابته لركن السبب في القرار، لا يكتفي بالرقابة المادية على صحة وجود الوقائع وبالرقابة على الوصف القانوني لهذه الوقائع بل يراقب أيضاً ملائمة إصدار القرار، فيشترط أن تكون الوقائع متناسبة في أهميتها وخطورتها مع خطورة القرار الصادر لمواجهةها. وبعبارة أخرى حتى يكون السبب صحيحاً في هذا المجال يجب أن يكون الإجراء الذي إتخذته الإدارة لازماً وضرورياً لمواجهة الوقائع التي حدثت، وعلى ذلك إذا تبين للقاضي الإداري أن الإجراء أو القرار المتخذ أكثر شدة مما ينبغي فهو يلغي القرار لغيب السبب.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء عند تعرضها لقرارات الإعتقال الصادرة من الحاكم العسكري العام في ظل الأحكام العرفية، فقالت المحكمة: «إن قرار الحاكم العسكري العام ينبغي أن يكون له سبب، بأن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وإلا فقد القرار وجوده ومبرر إصداره، وفقد بالتالي أساسه القانوني، كما يجب أن يكون هذا القرار حقيقياً لا وهمياً أو تصورياً، صحيحاً مستخلصاً إستخلاصاً سائغاً من أصول تنتج (رقابة الوجود المادي للوقائع)

(١) القرار المشار إليه، المرجع السابق ص ٧٦٤؛ وأنظر أيضاً في نفس المعنى قرار مجلس الشورى رقم ٤١ تاريخ ٩/١١/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٨ - ٥٩؛ وكذلك قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٤/١٢/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٨٢ وما بعدها.

وقانونياً تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً (رقابة الوصف القانوني للوقائع) وأنه ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حيث تختلط مناسبة العمل بمشروعيته ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، وخصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط، والحالة هذه، في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام بإعتبار هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر. وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبتت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة عن أي طعن، أما إذا إتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً^(١).

ولا يقتصر تطبيق هذا القضاء على حالة الطوارئ والظروف الإستثنائية، بل يطبق أيضاً في الظروف العادية في مجال قرارات الضبط أو البوليس الإداري لإتصالها بالحريات العامة. ومن بين الأمثلة العديدة نختر هذا الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في عام ١٩٥٢ أن في تاريخ سابق على إنشاء المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٥٥. وتتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت قراراً بتعطيل أحد الأسواق المحلية، ولما وجدت المحكمة أن هذا القرار الخطير يزيد كثيراً في شدته عن الوقائع والظروف المحلية حكمت بإلغاء القرار، وتقول محكمة القضاء الإداري في حيثيات حكمها: «أن المحكمة ترى، وقد مضى على الحادث الجنائي مدة طويلة دون أن يقع ما

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الثانية ص ٨٨٦، بند ٩٢.

يخل بالأمن، أن تعطيل الإدارة للسوق بعد ذلك بدعوى المحافظة على الأمن ليس هو الوسيلة الوحيدة لبلوغ هدفها، وليس من الضروري والحالة هذه تعطيل السوق الذي لا يدار إلا يوماً واحداً في الأسبوع، ولا يترتب على قيام حادث بين قبيلتين إغلاق السوق لا سيما بعد أن إنقضى أكثر من سنة ونصف منذ وقوع الحادث دون أن يتم الصلح بين القبيلتين. وقد كان في مقدور الإدارة إتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الحوادث دون الإلتجاء إلى إغلاق السوق، حتى إذا ما إضطرتها الظروف إلى إتخاذ هذا الإجراء الشديد كان هذا بالقدر المناسب ولمدة قصيرة من الزمن، أما إستمرار تعطيل السوق حتى يتم الصلح هذا ما لا يصح التسليم به، ويكون القرار الصادر بتعطيل السوق قد جانب القانون ويتعين لذلك إلغاؤه (حكم بتاريخ ١٩٥٢/١/٢٢)(١).

ومجلس شورى الدولة اللبناني إعتماًداً على نظريته في الخطأ الساطع، يراقب قرارات الإدارة الماسة بالحريات إذا لم تكن تستلزمها ضرورات الحفاظ على الأمن والنظام العام(٢).

ثانياً: إثبات عيب السبب.

عبء إثبات عيب سبب القرار يقع على عاتق الطاعن بالإلغاء أي المدعي في دعوى الإلغاء، فالبيئة على من ادعى. فعلى الطاعن أن يثبت مثلاً عدم وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - السنة السادسة ص ٢٤٠ بند ١١٤، - وتطبيقاً لذات القضاء يقضي برقابة ملائمة قرارات الضبط الماسة بالحريات العامة، قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٨/١/١٨ بأن القرارات الإدارية الصادرة بإيقاف إدارة المحلات المغلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة أو إلغاء رخصتها يجب أن تكون جديّة ومتناسبة مع خطورة الحالة الواقعية نظراً لما تنطوي عليه هذه الإجراءات من مساس مباشر بحريات الأفراد.

(٢) انظر على سبيل المثال: قرار رقم ٦٥٢ تاريخ ٩٧/٥/٢١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٥١١؛ وقراره رقم ١٢٢٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ٤٥.

القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع. وإذا كان عبء الإثبات على عاتق الطاعن حسب الأصل، إلا أن القاضي الإداري يتدخل لمساعدته إذا ما تعذر أو إستحال موقفه، كذلك يقوم القاضي بدور إيجابي في تقدير أدلة الطاعن ودفاع الإدارة بمقتضى ما يتمتع به من حيطة ورغبة في إرساء العدالة.

وفيما يلي نورد أهم القواعد التي تحكم إثبات عيب السبب:

(١) لا تتور المشكلة الحقيقية في الإثبات في حالة ما إذا أفصحت الإدارة صراحة عن سبب أو أسباب قرارها، سواء كانت ملزمة بتسبيب أو تعليل قرارها بناء على نص أو قضاء أو حتى إذا لم تكن ملتزمة بذلك ولكنها قامت طاعية وإختياراً بإبداء أسباب قرارها. وفي هذه الحالة تخضع الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة لمناقشة الطاعن بالإلغاء ولرقابة وتقدير قاضي الإلغاء^(١).

ويجب أن نلاحظ أنه إذا كانت الإدارة ملزمة بتسبيب أي تعليل قرارها بناء على نص قانوني أو مبدأ قضائي، ومع ذلك قامت بإصدار قرارها دون تسبيب صريح كاف فإن تخلف التسبيب يمثل في هذا الفرض عيباً في شكل القرار يؤدي وحده وبذاته إلى إلغاء القرار إستقلالاً عن عيب السبب.

(٢) لكن الصعوبة في الإثبات تبدو كاملة في حالة ما إذا لم تفصح الإدارة مصدرة القرار عن سبب أو أسباب قرارها لا في القرار ذاته ولا أمام المحكمة، وهذا الوضع يمكن أن يحدث كثيراً حيث أن القاعدة هي أن الإدارة غير ملتزمة بالتسبيب الصريح لقراراتها إلا ما إستثنى، وواضح أن عبء الإثبات سيكون لا شك شديد الوطأة على

(١) أنظر في هذا المعنى، حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٥/٢/١٩٧٥، مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة السنة العشرون، ص ٢٥٤.

المدعي الفرد، لأنه لا يملك عادة كل المستندات والأدلة الكتابية اللازمة والتي تحتكرها الإدارة في ملفاتها وأرشيفها. ومما يزيد صعوبة موقف المدعي أو الطاعن أن هناك قرينة عامة تفترض صحة قرارات الإدارة وبالتالي صحة أسباب تلك القرارات.

لهذا فقد إستقر القضاء الإداري على تقديم المساعدة للطاعن بالإلغاء لتخفيف عبء الإثبات في هذه الحالة وهو الأمر الذي كان قد قرره أيضاً مجلس الدولة الفرنسي^(١).

فالقضاء الإداري المصري أو مجلس شورى الدولة اللبناني يكتفي من الطاعن أن يقدم له ليس دليلاً كاملاً على عدم صحة السبب، بل مجرد قرائن تشكك في صحة سبب القرار، وينتج عن ذلك أن ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة التي تلتزم في هذه الحالة بالرد على الطاعن وتقديم أدلة كاملة فإذا إمتنعت الإدارة بعد ذلك أو قدمت أدلة غير مقنعة حكم القاضي بإلغاء القرار لإتعدام السبب.

وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها: «للمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه وهذا عن طريق إعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافياً على الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينقل عبء الإثبات عن عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة»^(٢).

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية «باريل» بتاريخ ٢٨/٥/١٩٥٤، مجموعة أحكام المجلس لعام ١٩٥٤ ص ٢٠٨.

وأنظر، مجلة القانون العام الفرنسية لعام ١٩٥٤، ص ٥٠٩ وما بعدها، تعليق أستاذ القانون العام الفرنسي فالين.

(٢) حكم بتاريخ ١٦/٦/١٩٥٢، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، ص ١٥٨٢، وقد أكدت المحكمة الإدارية في أحد أحكامها الحديثة ذات المبدأ أنظر حكمها بتاريخ ١٣/٤/١٩٧٥، مجموعة المبادئ، السنة العشرون، ص ٣٤٥.

ويؤكد مجلس شورى الدولة اللبناني من ناحيته أيضاً
معاونته للمدعي الطاعن لصعوبة موقفه في الإثبات أزاء إدارة
تملك كل الملفات والمستندات، وعلى سبيل المثال يقول مجلس الشورى
في حكمه بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٧ أنه «وبما أن الإدارة تملك وحدها الملف
الإداري الذي توجد فيه جميع العناصر التي من شأنها أن تثبت أو
تخالف مزاعمها، وعندما تجيب الإدارة أنها فقدت الملف أو عندما ترسل
ملفاً ناقصاً، يصعب على مجلس شورى الدولة أن يراقب شرعية العمل
الإداري المطعون فيه لأنها بعملها هذا تشل مهمته ويستخلص النتيجة بأن
الوقائع المدلى بها من قبل المستدعي تؤلف قرائن مهمة وثابتة»^(١). كما
يقرر مجلس الشورى في آخر بتاريخ ١٩٩٧/١١/١٧ «أن التخلف عن
الجواب وإيداع الملف الإداري يعتبر قرينة على صحة الإدعاء، ولا يسع
هذا المجلس إلا فصله في ضوء أقوال المستدعي التي تعززت بالمستندات
مما يحمل هذا المجلس على إعتبار ذلك إقراراً بصحة إدعاء الجهة
المدعية»^(٢).

المبحث الخامس

عيب إساءة إستعمال السلطة

هذا هو العيب الخامس والأخير الذي إذا لحق القرار الإداري
لأصبح القرار مستحقاً للإلغاء. وقد أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة
العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري بهذا الإسم إساءة إستعمال
السلطة، ونحن نفضل تسمية المشرع لوضوح دلالتها، على أن يكون

(١) قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٩٥/١٢/٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ١٩٩.

(٢) قرار رقم ٩٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٣٩.

مفهوماً أن بعض الفقه يشير إلى هذا العيب بتسمية أخرى هي عيب الإنحراف بالسلطة. والتعبيران متساويان على أي حال في المضمون والمفهوم.

ونعالج فيما يلي ثلاثة موضوعات:

أولاً: المقصود بعيب إساءة إستعمال السلطة.

ثانياً: صور إساءة إستعمال السلطة.

ثالثاً: وأخيراً إثبات عيب إساءة إستعمال السلطة.

أولاً: المقصود بعيب إساءة إستعمال السلطة.

يكون القرار الإداري معيباً بعيب إساءة إستعمال السلطة إذا إستهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة أو إذا إستهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها.

هذا هو معنى إساءة إستعمال السلطة، فالسلطة ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف العامة والمصالح العامة للمجتمع. ومن ثم نكون أمام إساءة في إستعمالها إذا قام الموظفون الذين أعطاهم القانون السلطة بإصدار قرار لتحقيق غاية أو هدف يجانب ويتعارض مع الصالح العام كما لو استعمل الموظف السلطة لتحقيق كسب شخصي له مثلاً أو للإنتقام من غيره. كذلك نكون أمام إساءة لإستعمال السلطة إذا قام الموظف بإصدار قرار يحقق مصلحة عامة، ولكن تلك المصلحة ليست هي ذات المصلحة العامة أو الغاية العامة التي حددها القانون لهذا النوع أو ذاك من أنواع القرارات الإدارية، وفي أي من هاتين الحالتين يكون القرار معيباً بعيب إساءة إستعمال السلطة وجديراً بالإلغاء.

وعلى ضوء هذا المفهوم لعيب إساءة إستعمال السلطة يمكن أن

نحدد خصائص هذا العيب فيما يلي:

(١) عيب إساءة إستعمال السلطة يتعلق بعنصر الغاية في القرار الإداري، فهو يتحقق كما رأينا إذا إنحرفت الإدارة مصدرة القرار عن غاية المصلحة العامة أو عن الغاية المعنية بالذات بنص القانون، فهذا العيب هو إذن تعبير عن الإنحراف عن غاية القرار الإداري.

(٢) إرتباط عيب إساءة إستعمال السلطة بغاية القرار يجعله عيباً متصلاً بنفسية مصدر القرار ونواياه وما أراد تحقيقه في النهاية بإصدار القرار، فهو يتصل إذن بعناصر ذاتية وشخصية بالموظف مصدر القرار.

وهذا من شأنه أن يجعل رقابة القاضي على هذا العيب أكثر صعوبة من رقابته لسائر العيوب الأخرى للقرار الإداري فمن السهل على القاضي رقابة عيب عدم الإختصاص وعيب الشكل بالرجوع إلى النصوص والمبادئ العامة المحددة للإختصاصات والأشكال الجوهرية للقرار، وكذلك لا تثار مشكلة كبيرة في رقابة القاضي على عيب محل القرار وعيب السبب لإتصالها بعناصر وموضوعية في القرار. أما عيب إساءة إستعمال السلطة، فهو يتصل بنوايا مصدر القرار، ورقابة النوايا لا شك تعتبر رقابة صعبة سيما أن الأمر يتعلق بنوايا الإدارة التي يفترض أنها تسعى أصلاً لتحقيق المصلحة العامة.

لا شك أيضاً أن ذات الإعتبارات تجعل مشكلة إثبات عيب إساءة إستعمال السلطة مشكلة كبيرة وعسيرة بالنسبة للطاعن بالإلغاء، وذلك بالمقارنة بالعيوب الأخرى التي يمكن أن تصيب القرارات الإدارية.

(٣) عيب إساءة إستعمال السلطة عيب قصدي أو عمدي، بمعنى أن الموظف مصدر القرار يجب أن يكون سيء النية يعلم بأنه يسعى لغاية بعيدة عن المصلحة العامة أو يسعى لغاية مخالفة لما حدده القانون وأن يكون قصده قد إتجه لذلك، فعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا في

أحد أحكامها: «إساءة استعمال السلطة والإنحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها»^(١) ومن ثم إذا لم يتوافر لمصدر القرار هذا القصد العمدى فلا يتحقق هذا العيب مهما كانت الأضرار التي أصابت الأفراد من القرار.

(٤) عيب إساءة استعمال السلطة يعتبره القضاء الإداري عيباً احتياطياً، بمعنى أن القاضي يبدأ بحث العيوب الأخرى للقرار الإداري قبل التطرق لعيب إساءة السلطة فإذا تحقق أي عيب آخر حكم بإلغاء القرار، وعلة إعتبار عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً لا تتم مناقشته إلا عند خلو القرار من العيوب الأخرى هي أن هذا العيب يتصل بمقاصد ونوايا الإدارة مصدرة القرار وتلك عناصر تتعلق بأخلاقيات الإدارة، فضلاً عن صعوبة إثباتها لهذا فلا تبحث إلا باعتبارها الملجأ الأخير للطاعن بالإلغاء.

(٥) وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة ليس من النظام العام فلا يجوز للقاضي الإداري بحثه من تلقاء نفسه وإنما بناء على طلب من الطاعن، وهو في هذا يشبه سائر العيوب الأخرى للقرار فيما عدا عيب عدم الاختصاص الذي يعتبر وحده من النظام العام.

ثانياً: صور إساءة استعمال السلطة.

لإساءة استعمال السلطة صورتان أساسيتان، الأولى هي إستهلاف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، والثانية هي صورة إستهلاف، غاية مخالفة للغاية التي حددها القانون.

١ - إستهلاف غاية بعيدة عن المصلحة العامة:

هناك قاعدة عامة مصدرها المبادئ العامة للقانون الإداري ومؤداها

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة الثالثة ص ٥٢ بند ٦.

أن كل القرارات الإدارية يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وتلك القاعدة العامة بديهية ولا تحتاج لنص خاص يؤكدتها لأن الإدارات العامة والأشخاص العامة الإدارية يجب أن تعمل للخير العام وللمنفعة العامة للمجتمع. فالسلطات والإمتهيازات التي يقررها القانون العام للإدارة والسلطة التنفيذية ليست غاية في ذاتها، بل هي وسائل لتحقيق المصالح العامة لجمهور المواطنين ويتمثل ذلك في أداء المرافق العامة اللازمة، وفي توفير الأمن وحماية الصحة العامة والسكنة العامة للمواطنين. لهذا فالمبادئ العامة تقضي بأن يكون هدف وغاية كل قرار إداري يجب أن يكون تحقيق الصالح العام في أي صورة من صورته.

وبناء على ذلك إذا إستهدفت جهة الإدارة غاية معينة تجانب كلية المصلحة العامة وتبعد عنها، كان قرارها معيباً بإساءة إستعمال السلطة ومعرضاً بالتالي للإلغاء بواسطة القاضي الإداري.

ولنعطي بعض الأمثلة على مخالفة الإدارة في قراراتها للمصلحة العامة:

- سعي رجل الإدارة لتحقيق غرض شخصي له أو لغيره، ومثال ذلك ما حدث في فرنسا من أن أحد العمدة كان يملك مقهى خاصة به، وكان هناك مرقص يملكه أحد الأفراد ينافس مقهاه ويجتذب شباب القرية إليه، فأصدر العمدة بسلطته الإدارية قراراً يحدد الأيام والساعات المحددة التي يجب أن تعمل فيها صالات الرقص، وغايته كانت زيادة دخل مقهاه الخاص، فلما طعن في قراره بعبإ إساءة إستعمال السلطة، قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار^(١).

- إصدار القرار بهدف الإنتقام - فإذا أصدر رجل الإدارة قراره لا لتحقيق صالح عام وإنما بهدف الإنتقام من موظف معين لأسباب سياسية

C.E. 14 mars 1934, Rault, Rec. p. 65.

(١)

أو دينية أو بسبب خصومة شخصية، فإن القرار يصبح واجب الإلغاء، وقد حدث في الماضي إن أصدرت الحكومة مرسوماً ملكياً بفصل أحد الموظفين من غير الطريق التأديبي وعند الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري المصرية قضت المحكمة بإلغاء هذا المرسوم لأن المحكمة «لم تتبين من الأوراق ما يمس المدعي أو يشينه ودلت ظروف الحال وملابساته على أن هذا الفصل كان رداً على دعوى سابقة (خصومة سابقة بين المدعي والإدارة) وليست ببيع الصالح العام»^(١).

- إصدار القرار بهدف أهدار قوة الشيء المقضي به، فنحن نعرف أن الإدارة ملتزمة بتنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم والتي تصدر ضدها وفي مواجهتها، سواء صدرت تلك الأحكام من محاكم القضاء العادي أو محاكم مجلس الدولة، ونحن نعرف أيضاً أن دستور مصر لعام ١٩٧١ اعتبر إمتناع كل موظف عام عن تنفيذ حكم قضائي جريمة معاقب عليها. وقد تم إضافة نص خاص في قانون العقوبات تطبيقاً لما قرره الدستور. وقد تلجأ الإدارة إلى التلاعب على الأحكام القضائية بطريقة غير مباشرة، فمثلاً قد يصدر حكم قضائي يلزم الإدارة بإخلاء مبني تستأجره أما بسبب مخالفتها لشروط عقد الإيجار أو بسبب عدم صلاحية العقار والحكم بهدمه، فإذا أصدرت الإدارة عقب الحكم قراراً بالإستيلاء على العقار مؤقتاً، بهدف التهرب من تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها، فإن قرارها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة لأنه صدر بهدف أهدار قوة الحكم القضائي.

٢ - إستهداف غاية مخالفة للغاية التي حددها القانون:

الأصل أن المشرع لا يقيد الإدارة في إصدارها للقرارات بغاية

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة السابعة ص ١٧٣٢ بند ٨٤٥.
أنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٦٥١ تاريخ ١٢/٢٢/١٩٦١، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ٨.

معينة، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف المصلحة العامة في قراراتها أياماً كانت نوعية أو صورة تلك المصلحة العامة، ولكن أحياناً وفي بعض المجالات يحدد المشرع للإدارة غاية أو هدفاً خاصاً معنياً يجب عليها أن تستهدفه في قراراتها. وفي هذه الحالة إذا جاوزت الإدارة في قرارها هذا الهدف الخاص فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة السلطة ومستحقاً للإلغاء ولا يكفي في هذا الوضع أن تتذرع الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق الصالح العام لأن القانون قد قيد سلطتها بغاية محددة لا يجب الحيد عنها.

وحالة التزام الإدارة بغاية أو هدف خاص محدد تسمى في القانون الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف.

ومثال على ذلك قرارات الضبط أو البوليس الإداري، فالقانون قد حدد لها أهدافاً ثلاثة محددة لا يجوز للإدارة الحيد عنها، وهي المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ومن ثم إذا حادت الإدارة في قرارها الضبطي عن أحد هذه الأهداف يكون قرارها جديراً بالإلغاء ولو كان يستهدف مصلحة عامة أخرى.

كذلك قرار وقف العامل إحتياطياً عن العمل بسبب التحقيق التأديبي معه، قد حدد له قانون العاملين بالدولة في مصر هدفاً محدداً واحداً هو أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق وبالتالي أن أوقفت الإدارة العامل لهدف آخر ولو تعلق بمصلحة عامة أخرى كان قرارها معيباً بإساءة استعمال السلطة.

ونشير إلى هذا الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في شأن ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف: «أن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري، ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية، فهو لا يكون، فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الإنتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي، أو

أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب أن لا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية. ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً (حكم بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٢).

وأخيراً تجب الإشارة إلى صورة جديدة من صور إساءة استعمال السلطة، ولكنها تندرج في الإطار العام للقاعدة تخصيص الأهداف، وهذه الصورة الجديدة هي ما يسمى بإساءة استعمال الإجراءات، فالقانون قد يحدد للإدارة في أحد المجالات إجراءات معينة يجب إتباعها للوصول إلى غرض معين وهكذا في مجالات أخرى. وقد يحدث أن الإدارة في سبيل سعيها لهدف معين تجد أن الإجراءات التي حددها القانون في هذا المجال صعبة ومعقدة، فلا تلجأ الإدارة إليها وتسعى لاستعمال الإجراءات أخرى سهلة وتحقق غرضها ولكن القانون يكون قد قررها في مجال آخر ولهدف مختلف، والإدارة إذا سلكت على هذا النحو واستعملت الإجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المحدد لها تكون قد أساءت استعمال سلطاتها ويكون قرارها مستحقاً للإلغاء. ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة في سبيل نزع ملكية عقار للمنفعة العامة إلى استعمال إجراءات الاستيلاء المؤقت الأكثر سهولة ويسراً، بدلاً من الإجراءات الصعبة التي قررها القانون لنزع الملكية للمنفعة العامة بصفة دائمة (الاستملاك).

ثالثاً: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بنوايا ومقاصد الإدارة مصدرة القرار، ويتعلق كذلك بأخلاقيات الإدارة ومدى سعيها لتحقيق الصالح العام والغايات التي حددها القانون فهو عيب داخلي يتصل بمصدر القرار، ولهذا كان إثباته عملية صعبة عسيرة على خلاف العيوب الأخرى التي يمكن أن تصيب القرار الإداري.

وصعوبة الإثبات هذه هي سبب ندرة الأحكام التي يلغي فيها القضاء الإداري الآن القرارات الإدارية بناء على هذا العيب، وتلك الصعوبة هي أيضاً مصدر إعتبار عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً فلا يلجأ إليه القاضي بناء على طلب الطاعن، إلا إذا لم تفلح العيوب الأخرى ولم يثبت عيب منها.

والقاعدة العامة أن عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق الطاعن بالإلغاء، مثل الأصل العام في إثبات العيوب الأخرى للقرار. فيما عدا عيب عدم الإختصاص المتعلق بالنظام العام ومن ثم يجوز للقاضي إثارته والتعرض له من تلقاء نفسه.

ونظراً لصعوبة مهمة الطاعن في إثبات هذا العيب المتصل بنوايا الإدارة، فإن القاضي الإداري يقدم العون للطاعن بالإلغاء عن طريق وسائل عدة هي:

(١) إذا كان القانون قد حدد للقرار غاية معينة أو طبيعية الهدف الواجب إستهدافه على نحو محدد، وهي القاعدة المسماة بتخصيص الأهداف، ففي هذه الحالة إذا حدث وإضطرت الإدارة أثناء سير الدعوى للكشف عن غرضها من إصدار القرار، فإن القاضي الإداري يقوم بمقارنة هذا الغرض المعلن عنه بالغاية التي إستهدفها المشرع، فإذا ثبت إختلاف غرض الإدارة مصدرة القرار عن غاية المشرع ثم إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ويقوم القاضي بإلغاء القرار.

(٢) تثور الصعوبة أكثر في حالة عدم كشف الإدارة عن غرضها المستهدف من القرار، سيما إذا لم يكن هناك غاية خاصة حددها القانون للقرار، فهنا يدق على الطاعن إثبات إستهداف الإدارة لهدف مخالف للمصلحة العامة.

ولكن القاضي الإداري، مثلما يفعل في حالة إثبات عيب السبب، يكتفي من الطاعن بالإلغاء بتقديم مبدأ دليل فقط أي مجرد قرائن من شأنها أن تشكك في نوايا الإدارة وصحة غايتها من وراء إصدار القرار، وفي هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة ذاتها، وعليها إثبات غاية المصلحة العامة أو الهدف الخاص الذي عينه القانون، فإذا هي لم ترد أصلاً أو أجابت بأدلة غير كافية أو مقنعة، كان هذا دليلاً على إثبات عيب إساءة إستعمال سلطتها مما يؤدي إلى إلغاء القرار.

والقرائن التي يمكن أن يقدمها الطاعن غير محصورة على نحو معين: فقد يستمدّها الطاعن من ملف خدمته لو كان موظفاً أو من الأوراق التي قدمتها الإدارة في الدعوى بل يستطيع الطاعن أن يستخلص تلك القرائن من ظروف إصدار القرار، وحتى أيضاً من الظروف التالية على إصدار القرار: فمثلاً الإسراع والعجلة في إصدار القرار أو في تنفيذه تعتبر من بين القرائن التي تكشف عن إساءة إستعمال السلطة كما لو أصدر الوزير القرار يوم الجمعة بالرغم من أنه يوم عطلة رسمية وبالرغم من ظروف سياسية كان من المفروض أن تشد إهتمامه بعيداً عن هذا القرار، أو أن الوزير أصدر القرار بعد تقديمه إستقالته وقبل قبولها، كذلك مثلاً تتابع حصول النقل المكاني للموظف عقب رفعه تقريراً لرئيس مجلس الوزراء يكشف عن أن هذا النقل يحمل معنى الإنتقام مما يمثل إساءة لإستعمال السلطة.

ويلاحظ أن مجلس شوري الدولة في لبنان، يعتبر من القرائن

على تحقق عيب «تحويل السلطة» أي إساءة إستعمالها عدم تأسيس القرار على أسباب صحيحة تبرر إتخاذه. وهو ما يفهم ضمناً من قرار المجلس بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٨، حيث يقول مجلس الشورى «وبما أنه ينبغي على ما تقدم أن القول بتحويل السلطة لا يصح إسناده إلى إقتراحات وشكوك سيما متى قام القرار على سبب قانوني يبرر إتخاذه»^(١) كذلك في حكمه بتاريخ ١٩٩٥/١١/١٤ يؤكد مجلس الشورى أن التفاوت في المعاملة بين المواطنين من جانب الإدارة يمكن أن تعتبر أحد القرائن المعززة في إثبات عيب تحويل السلطة أو إساءة إستعمال السلطة: «وبما أن التفاوت في المعاملة بين المواطنين الذين هم في ذات الوضع يؤول إلى إساءة إستعمال سلطة الإدارة وبالتالي إلى تجاوز حد السلطة»^(٢).

(١) قرار رقم ١٠٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ١٧٤.

(٢) قرار رقم ٥٤، المرجع السابق ص ٨٧.

الباب الثاني قضاء التعويض

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

تمهيد:

سبق القول بأن اختصاصات القضاء الإداري - وعلى سبيل المثال مجلس الدولة في مصر ومجلس شورى الدولة - تشمل بجانب قضاء الإلغاء الذي يتضمن منازعات الأفراد أو الموظفين ضد القرارات الإدارية غير المشروعة أو المخالفة للقانون، تشمل أيضاً أنواعاً أخرى من المنازعات الإدارية التي تنتمي للقضاء الكامل أو دعاوى القضاء الكامل طبقاً للتسمية الإصطلاحية للمتخصصين في مادة القضاء الإداري. والقضاء الكامل يشمل منازعات متفرقة مثل منازعات الموظفين في مرتباتهم ومعاشاتهم ومدد خدمتهم، ومثل منازعات العقود الإدارية حيث يطالب المتعاقد الفرد جهة الإدارة المتعاقدة معه من أجل الحصول على حقوقه المالية المتولدة عن العقد وطبقاً للقانون والمبادئ التي أرساها القضاء الإداري في أحكامه. ولكن تبقى دعاوى التعويض أو قضاء التعويض عن الأضرار الناشئة عن أخطاء الإدارة تبقى دعاوى التعويض أو قضاء التعويض هي أهم فروع القضاء الكامل على الإطلاق نظراً لأهميتها العملية، وكذلك نظراً لأهميتها القانونية حيث إبتدع القضاء الإداري من خلال أحكامه نظريات متميزة للمسئولية الإدارية التعويضية مستقلة ولها أصالتها بالنظر لنظرية وقواعد المسئولية المدنية التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم في إطار القانون الخاص.

وقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة بالأفراد أو نظرية المسئولية الإدارية هو في الأصل يتأسس على فكرة الخطأ الإداري، بمعنى أن مصدر مطالبة الفرد بالتعويض يتمثل أصلاً وكقاعدة عامة في عمل إداري خاطئ كان هو السبب المباشر في إلحاق ضرر بأحد الأفراد، الأمر الذي يدفع هذا الفرد للمطالبة بالتعويض أمام المحكمة المختصة في القضاء الإداري. وهذا العمل الإداري الخاطئ قد يتمثل فيما يلي: من ناحية أولى قد يتمثل هذا العمل الخاطئ في قرار

إداري مخالف للقانون أي غير مشروع أدى تنفيذه أو نفاذه إلى حدوث ضرر خاص بالفرد الذي مسه القرار. ولكن من ناحية ثانية قد يتمثل العمل الخاطئ في عمل مادي بحت منسوب للإدارة ولا يعتبر تنقيذاً لقرار إداري. ومن ثم فالمسئولية الإدارية بالتعويض تقوم عادة على أساس خطأ إداري، وهذا الخطأ قد يكون قراراً إدارياً غير مشروع كما قد يكون عملاً مادياً بحتاً سبب ضرراً لأحد أو بعض الأفراد.

وإذا كانت مسئولية الإدارة تقوم أساساً وبالدرجة الأولى على فكرة الخطأ أو وجود عمل إداري خاطئ، إلا أنه بجانب هذا الأساس الأصلي ظهر أساس آخر تكميلي لمسئولية الإدارة ليس تأسيساً على فكرة الخطأ بل أيضاً بدون أي خطأ. فالإتجاه الحديث في القضاء الإداري المقارن هو أن المسئولية الإدارية أو مسئولية الدولة بالتعويض من الممكن أن تتحقق حتى دون أن يكون العمل الإداري ينطوي على معنى الخطأ، وذلك في حالات وشروط محددة. وعلة ظهور هذا الإتجاه الحديث في المسئولية الإدارية هو فكرة العدالة التي تؤدي إلى تعويض الأفراد عن الأضرار الإستثنائية الجسيمة التي تنتج عن نشاط إداري برغم مشروعيته. ولكن تلك المسئولية التي لا تقوم على الخطأ ليست قاعدة عامة بل قررها القضاء الإداري في بعض البلاد في حالات محدودة، والقضاء الإداري، في مصر لا يأخذ بها خارج النصوص المحددة التي قد تقرها في بعض المجالات..

وبناء على ما سبق نتعرض في فصلين متعاقبين إلى:

- المسئولية الإدارية القائمة على الخطأ.

- المسئولية الإدارية الغير قائمة على الخطأ.

الفصل الأول

المسئولية الإدارية القائمة على الخطأ

في الماضي كان مبدأ مسئولية الدولة بالتعويض عن أخطاء الجهات الإدارية، كان هذا المبدأ محل تشكيك ولم يكن مسلماً به بناء على الإدعاء بأن تقرير هذه المسئولية يتنافى مع ما تتمتع به الدولة من سيادة^(١). ولكن هذه النظرية القديمة إنتهت منذ أمد طويل لضعف أساسها. ذلك أن السيادة ليست مطلقة بأي حال، وإلا لما خضعت الدولة وسلطاتها الإدارية للقانون وقواعد الشرعية، وهذا لا يمكن التسليم به. ومن ثم سيادة الدولة لا يمكن أن تتنافى مع خضوعها للقانون والتزامها بالتعويض عن أعمالها التي تضر ضرراً متميزاً^(٢). بل حتى في المجال الدولي من المسلم به أن الدولة تسأل بالتعويض عن أخطائها في حق الدول الأخرى التي تسبب أضراراً.

والأصل العام أن مسئولية الدولة أو الإدارة هي مسئولية خطئية. وإذا كانت للمسئولية الإدارية نظريتها القانونية المتميزة عن المسئولية التقصيرية في القانون الخاص، إلا أنه من حيث الأركان العامة للمسئولية، هذه الأركان واحدة من حيث المبدأ سواء في القانون العام أو في القانون الخاص. ومن ثم هناك أركان ثلاثة لا بد من توافرها لكي تتحقق مسئولية الإدارة القائمة

(١) راجع: الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، القاء الإداري، الكتاب الثاني (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام) ص ١٢.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص ١٤، الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، ١٩٨٧، ص ٤٥٠.

على الخطأ: هذه الأركان هي من ناحية أولى العمل الخاطئ الواقع من الإدارة أي ركن الخطأ، ومن ناحية ثانية ركن الضرر الذي يلحق الفرد صاحب الشأن، ومن ناحية ثالثة ركن علاقة السببية بين الخطأ والضرر بأن يكون هذا الضرر نتج مباشرة عن خطأ الإدارة. وندرس هذه الأركان الثلاثة على التوالي في مباحث مستقلة.

المبحث الأول

ركن الخطأ

يلاحظ في البداية أننا نواجه هنا المسؤولية التقصيرية للإدارة أي أننا لا نبحث هنا المسؤولية بالتعويض التي تنشأ على أساس العقد الإداري، وهذه المسؤولية العقدية ما هي إلا نوع من المنازعات التي فيها يطالب المتعاقد الإدارة بحقوقه المستمدة من العقد سواء إتصلت مطالبته بتعويضات من الإدارة أو غير ذلك من الحقوق كتنفيذ الإدارة لإلتزاماتها أو مثل مطالبته بفسخ العقد. إذن نحن لا نعني هنا مسؤولية الإدارة على أساس العقد الإداري التي هي من إختصاص القضاء الإداري أيضاً، وإنما نحن نعني مسؤولية الإدارة غير التعاقدية أو التقصيرية التي تنتج عن قيامها بمخالفة القوانين واللوائح في أعمالها التي تباشرها خارج نطاق العقود^(١)، بناء على هذه الملاحظة، نحدد أن المقصود بركن الخطأ في مسؤولية الإدارة التقصيرية هو أن تقوم الإدارة بعمل مادي أو قرار إداري ويكون هذا العمل أو القرار مخالفاً لنصوص

Jean Rivero, Droit administratif, 10 e édition, P. 273.

(١) راجع:

وراجع: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٨٩ ص

٢٣١.

القوانين أو اللوائح أي الأنظمة التي كان على الإدارة مراعاتها في نشاطها الإداري. فالخطأ يتمثل إذن في مخالفة قانونية في عمل مادي أو قرار إداري صدر عن جهة إدارية.

والمفروض منطقياً أن الإدارة هي جهاز له شخصية معنوية وليس له إرادة ذاتية يمكن أن تخطئ، ولهذا فالإدارة تخطئ بواسطة موظفيها الذين يعملون لحسابها ويعبرون عنها^(١)؛ وهنا يظهر لنا موطن التميز الأول والأصالة في قواعد المسؤولية الإدارية: فهناك نظرية أساسية إبتدعها القضاء الإداري المقارن وفي مصر ولبنان، تقوم على التفرقة بين الخطأ المصلحي أو المرفقي وبين الخطأ الشخصي. فإذا كان كل من نوعي الخطأ إرتكبه الموظفون الذين يعملون في الإدارة، إلا أن المسؤولية المباشرة للجهة الإدارية تتحقق فقط في حالة الأخطاء المصلحية أو المرفقية وهي التي تمثل الأخطاء العادية، ولكن الإدارة لا تسأل عن الأخطاء الشخصية التي هي أخطاء فاحشة منفصلة عن واجبات الوظيفة ويتحمل المسؤولية عنها بالتالي الموظف وحده دون الإدارة.

ومن ثم ندرس أولاً نظرية الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ثم ثانياً نعرض للخطأ في حالة الأعمال المادية، وثالثاً في حالة القرارات الإدارية.

أولاً: نظرية الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي.

وقد نشأت نظرية التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي في

(١) راجع: Francis - Paul BENOIT, Le droit administratif français N° 1292 et 1293.

وكما يقول هذا الفقيه بحق، إنم ا يميز المسؤولية الإدارية عن المدنية، أننا لسنا دائماً بحاجة لإثبات الموظف أولاً، أو خطأ موظف محدد، فيكفي أن يكون المرفق قد أساء أداء الخدمة.

فرنسا في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة تنازع الاختصاص وفقهاء القانون العام هناك. والفكرة الأساسية في هذه النظرية هي أن الإدارة تكون مسئولة بالتعويض فقط في حالة الخطأ المرفقي أو المصلحي، حيث يمكن نسبة الخطأ إلى المرفق نفسه لسوء تنظيمه أو عدم دقة أدائه للخدمة، ويختص القضاء الإداري بالنظر في دعوى التعويض. أما في حالة الخطأ الشخصي، ففيها ينسب الخطأ إلى الموظف نفسه لا المرفق، ومن ثم يكون الموظف الذي ارتكبه هو وحده دون الإدارة المسئول عن التعويض في ماله الخاص، ويكون الاختصاص بدعوى المسئولية لمحاكم القضاء العادي^(١).

وحكمة التفرقة بين الخطأ المرفقي وبين الخطأ الشخصي
هي توفير حماية قانونية للموظف العام. فإذا أخطأ الموظف في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع وأدى ذلك الخطأ إلى الإضرار بالأفراد، فإنه تجب حماية الموظف ضد أخطائه العادية التي تعتبر من المخاطر العادية للعمل في الإدارات الحكومية، فلا يكون الموظف مسئولاً في ماله الخاص عن هذه الأخطاء العادية التي ارتكبتها الموظف بحسن نية، وإنما تتحمل الإدارة ذاتها المسئولية عنها. فطبقاً لحكمة هذه النظرية تجب حماية الموظف عن أخطائه العادية حتى نشجع الموظف العام على الإقدام والحماس في أداء العمل الإداري. فلا يكون الموظف مسئولاً في

(١) أول حكم أنشأ تلك التفرقة الجوهرية بين الخطأ المرفقي وبين الخطأ الشخصي هو حكم محكمة التنازع الفرنسية "Pelletier" بتاريخ ١٨٧٣/٧/٣٠. وفيه قررت محكمة التنازع أنه يجب التفرقة داخل عموم أخطاء موظفي الإدارة، بين الخطأ الشخصي الذي ينسب للموظف ويكون منفصلاً عن السير العادي للمرفق، وبين الخطأ المرفقي الذي ارتكبه الموظف ولكنه ليس منفصلاً عن المرفق بل ينسب إلى عدم انتظام سير المرفق العام. ورتب الحكم المشار إليه النتيجة الهامة على تلك التفرقة، وهي إختصاص القضاء العادي بدعوى الأخطاء الشخصية للموظفين ويطبق فيها القانون المدني، في حين يختص القضاء الإداري بالدعوى عن الأخطاء المصلحية طبقاً لقواعد القانون العام. أنظر: جان ريفيرو، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

ماله الخاص إلا فقط عن خطئه الشخصي الفاحش^(١).

معيّار التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

من الأهمية بمكان تحديد معيار واضح للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي لأهمية النتائج المترتبة على هذه التفرقة. ولكن لا يوجد في الفقه معيار واحد يجمع عليه الكتاب، بل ظهرت بين فقهاء القانون الإداري في فرنسا وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، وأحكام محكمة التنازع الفرنسية عدة معايير هي ما يلي:

١ - معيار النزوات الشخصية:

وهو أول معيار ظهر في الفقه ونادى به الفقيه الفرنسي «لافريير»^(٢). ومضمونه أن الخطأ يكون شخصياً إذا كان يعبر عن النزوات الشخصية للإنسان (الموظف)، أي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره. وعلى العكس يكون الخطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة إذا لم يكن مطبوعاً بطابع شخصي وينبئ عن موظف عرضة للخطأ أو الصواب. وبرغم الوضوح الظاهري لهذا المعيار، إلا أنه منتقد من حيث أن تطبيقه يؤدي إلى إستبعاد حالة الخطأ الجسيم من نطاق الخطأ الشخصي، وهذا يخالف ما تذهب إليه أحكام القضاء الإداري (مجلس الدولة).

٢ - معيار الغاية:

أي الغاية التي إستهدفها الموظف من تصرفه الخاطئ. وقد نادى بهذا المعيار العميد «ديجي» Duguít^(٣). فإذا كان الموظف قد تصرف

(١) أنظر: أستاذنا الدكتور محسن خليل وأستاذنا الدكتور سعد عصفور، القضاء الإداري، ص ٥٦١.

(٢) Lafferrière, Traité de la Juridiction administrative, Tome I, P. 648.

(٣) - Duguít, Traité de droit constitutionnel, Tome III, P. 262.

بحسن نية لتحقيق أغراض الإدارة والصالح العام، فإن خطأه في هذا الشأن يعتبر خطأ مرفقياً لا يسأل عنه مالياً وإنما تسأل عنه الإدارة. وعلى العكس إذا كان الموظف قد تصرف لتحقيق أغراض شخصية لا علاقة لها بالأهداف الإدارية فإن خطأه يكون خطأ شخصياً يتحمل الموظف وحده مسئولية التعويض عنه (وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذا المعيار في بعض أحكامه، مثل حكم مجلس الدولة في قضية -Zim mermann بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٠٣).

وبرغم بساطة هذا المعيار، إلا أنه معيب مثل المعيار السابق من حيث إقتصار الخطأ الشخصي على حالات تصرف الموظف بسوء نية فقط، هذا في حين أن القضاء الإداري يتجه في بعض الحالات إلى اعتبار خطأ الموظف خطأ شخصياً برغم حسن نيته، وهي حالات الخطأ الجسيم.

٣ - معيار الانفصال عن الوظيفة:

وقد أخذ بهذا المعيار العميد «هوريو» M. Hauriou^(١). وطبقاً لهذا المعيار يكون الخطأ مرفقياً إذا كان يدخل في نطاق أعمال وواجبات الوظيفة. وعلى العكس يكون الخطأ شخصياً يتحملة الموظف إذا أمكن فصل الخطأ عن واجبات الوظيفة. وكمثال على ذلك أن يقوم العمدة - أو رئيس مجلس المدينة أو القرية - يشطب إسم أحد التجار من جدول الناخبين لأنه قد صدر حكم بشهر أفلاسه، وهذا العمل في ذاته يتصل بواجبات العمدة أو رئيس المجلس البلدي، أو رئيس مجلس المدينة. ولكن لو تصورنا أن هذا العمدة لم يكتف بذلك بل قام بنشر واقعة الافلاس والاعلان عنها في طرقات القرية وشوارعها، مما يسبب إساءة لسمعة هذا التاجر، فالعمدة بذلك التصرف يرتكب خطأ شخصياً لا علاقة له بواجبات

- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, 10^e édition, P. 371.

(١)

وظيفة العمدة (١).

ولكن يعيب هذا المعيار أنه يستبعد من إطار الخطأ الشخصي كل الأخطاء المتصلة بواجبات الوظيفة حتى لو كانت أخطاء جسيمة. هذا يمثل تضيقاً شديداً لدائرة الخطأ الشخصي لا توافق عليه أحكام القضاء الإداري.

٤ - معيار جسامه الخطأ:

وقد نادى به بعض الفقهاء على رأسهم الفقيه «جيز» Jèze. ووفقاً لهذا المعيار يعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان من الأخطاء العادية أو المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في قيامه بواجبات وظيفته. وعلى العكس يكون الخطأ شخصياً إذا كان جسيماً يتعدى نطاق الأخطاء العادية.

ولكن يعيب هذا المعيار من ناحية أولى أن بعض الأخطاء يمكن أن تعتبر شخصية رغم عدم جسامتها وذلك إذا كان منفصلاً عن واجبات الوظيفة. ومن ناحية ثانية قد يكون الخطأ مرفقياً برغم جسامته في بعض الحالات.

تلك هي المعايير الأربعة الأكثر أهمية والتي ظهرت في الفقه الإداري للفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي. وكما لاحظناه من استعراضها، كل معيار منها منظوراً إليه في ذاته ليس كافياً وحده لتحديد هذه التفرقة على نحو دقيق. والحقيقة هي أن أحكام القضاء الإداري لا تتقيد بأي معيار منها بالذات. وإنما تستهدي الأحكام بأكثر من معيار من هذه المعايير، بل لا مبالغة في القول بأن القضاء الإداري يميل إلى إستخدامها كلها تقريباً وفي نفس الوقت، كما سيبين من معرفة

(١) حكم محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية الصادر في ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٧، المنشور في مجموعة Dalloz سنة ١٨٩٩، القسم الثالث ص ٩٣ - أشار إليه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ١٢١ هامش (٢).

موقف مجلس الدولة في مصر أي القضاء الإداري المصري.

موقف مجلس الدولة في مصر:

القضاء الإداري في مصر لا يتقيد بمعيار فقهي واحد بذاته في تحديده للتفرقة بين الخطأ المرفقي أو المصلحي الذي تسأل عنه الإدارة مالياً وبين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف شخصياً في ماله الخاص. فالقضاء يراعي ظروف كل دعوى على حدة، وهو في هذا التقدير يستهدي بأكثر من معيار في نفس الوقت من المعايير السابق بيانها، ويمكن القول بأنه يستهدي أساساً بمعايير ثلاثة مجتمعة، وهي معيار النزوات الشخصية ومعيار الغاية، وكذلك معيار جسامه الخطأ. فطبقاً لأحكام مجلس الدولة في مصر خطأ الموظف يعتبر خطأ شخصياً وليس مرفقياً في حالتين:

الحالة الأولى: هي نية الموظف وقصده في تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره أو إستهدف النكاهة والإيذاء أو الإنتقام. وهذه الحالة الأولى التي تعتمد على القصد السيء للموظف تمثل جمعاً بين معيار النزوات الشخصية ومعيار الغاية.

والحالة الثانية: التي يعتبر فيها خطأ الموظف شخصياً أيضاً هي حالة جسامه الخطأ ولو لم تكن للموظف نية أو قصد شخصي نفعي أو للإيذاء. وهذه الحالة الثانية تعبر عن أخذ القضاء أيضاً بمعيار جسامه الخطأ الذي نادى به عدد من الكتاب.

وهكذا على العكس يكون خطأ الموظف خطأ مرفقياً منسوباً للإدارة وليس خطأ شخصياً في غير الحالتين السابقتين: وذلك إذا كان الموظف ليس مدفوعاً بقصد أو نية سيئة بل بدافع تحقيق الصالح العام وواجبات الوظيفة، وبشرط أن يكون خطأ الموظف غير جسيم. ويجب أن نضيف أيضاً أن الخطأ يكون مرفقياً أيضاً في حالة عدم إمكانية تحديد موظف معين بالذات كمصدر للخطأ، فلا مناص هنا من إعتبار الخطأ مرفقياً لأن

هناك بالقطع خطأ ما في تنظيم المرفق وأسلوب أدائه للخدمة وقد سبب ضرراً لأحد الأفراد في حين أنه ليس ممكناً تحديد شخص الموظف المسئول عنه أو الذي إرتكبه.

وكمثال على أحكام مجلس الدولة التي تبين الفارق بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي وفقاً للتحليل السابق، نذكر أولاً هذا الحكم من محكمة القضاء الإداري بحيث تقول المحكمة: «ليبان ما إذا كان خطأ الموظف خطأ مصلحياً، أو شخصياً يتعين البحث وراء نيته فإذا كان يهدف من تصرفه الصالح العام كان خطؤه مصلحياً، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للمصالح العام بل كان مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً فإنه يعتبر خطأ شخصياً يسأل عنه في ماله الخاص^(١).

كذلك في نفس المعنى نذكر على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا الذي عمل على التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ثم قال: «في الحالة الأولى تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، ولا يسأل الموظف عن أخطائه المصلحية، والإدارة هي التي تدفع التعويض. ويكون الإختصاص بالفصل في المنازعة قاصراً على القضاء الإداري. وفي الحالة الثانية تقع المسؤولية على عاتق الموظف شخصياً، فيسأل عن خطئه الشخصي وينفذ الحكم في أمواله الخاصة. ويعتبر الخطأ شخصياً إذا.. تبين أن الموظف لم يعمل للمصالح العام أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً^(٢).

إعتناق المشرع المصري للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

رأينا أن قضاء مجلس الدولة في مصر إستقر على الأخذ بالتفرقة

(١) حكم بتاريخ ٢/٢/١٩٥٠، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة الرابعة، ص ٣٠٥.
(٢) حكم بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٥٩، مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص ١٤٣٥.

بين الخطأ المرفقي وبين الخطأ الشخصي، وما ينتج عن تلك التفرقة من حماية للموظف العام في حالة الأخطاء المرفقية أو المصلحية وهي الأخطاء اليسيرة المرتكبة بحسن نية، ولكن في مقابل مسئولية الموظف بالتعويض في ماله الخاص إذا ثبت أن الخطأ الذي إرتكبه لا يعتبر مرفقياً بل خطأ شخصياً - وذلك على النحو السابق بيانه.

وقد تأثر المشرع بهذه التفرقة التي إستقر عليها القضاء الإداري، فوضع في قوانين العاملين المدنيين بالدولة قاعدة جوهرية مقتضاها «ألا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي» وقد ظهرت هذه القاعدة لأول مرة في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (مادة ٥٨)، ثم أعاد المشرع النص عليها وتأكيدا في قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (مادة ٥٥)، ثم القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (مادة ٧٨).

موقف مجلس شورى الدولة اللبناني في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

١ - في البداية وخلال مدة طويلة من إجهاداته الغنية المتنوعة كان مجلس شورى الدولة اللبناني متردداً في أحكامه بين ثلاثة معايير للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بمعنى أنه تارة يأخذ بأحد هذه المعايير أو تلك:

هذه المعايير الثلاثة التي تردت في إجهادات مجلس الشورى اللبناني هي: معيار كون الخطأ منبث أو غير منبث الصلة بالمرفق أو بالوظيفة، والمعيار الثاني معيار قصد الإيذاء أو معيار الغاية من خطأ الموظف، والمعيار الثالث معيار جسامه الخطأ.

- ففي بعض أحكامه إعتنق مجلس شورى الدولة معيار الإتصال أو الانفصال بالمرفق أو كون الخطأ منبث الصلة بالمرفق أو الوظيفة أو غير منبث الصلة بها. بمعنى أنه لو كان خطأ الموظف غير منبث الصلة بالمرفق أي على قدر من الإتصال بالمرفق والوظيفة، فهو يصبح خطأ مرفقياً تسأل

عنه الدولة أو الإدارة بالتعويض ويختص بدعوى المسئولية مجلس الشورى. أما على العكس إذا كان خطأ الموظف منبت الصلة بالمرفق أو بوظيفته وأعمالها ولا يتصل بها إطلاقاً، فيكون خطأ شخصياً في هذه الحالة يتحمل عبئه الموظف وحده وتكون دعوى التعويض من إختصاص القضاء العدلي.

ونذكر على سبيل المثال حكم مجلس شورى الدولة الذي قرر ما يلي: «حيث يتبين من الوقائع أن الخطأ الذي إرتكبه الشرطي البلدي في قتل مورث المستدعين ومحاولة قتل أحدهم لا يتصل بالخدمة. ذلك أنه إذا كان هذا الشرطي يقوم بوظيفته عندما طالب المورث بدفع رسم الباج عن دابته وصفعه بالكف لدى إمتناعه عن تأديته، فإن فعل القتل الذي إرتكبه قد حصل في ظروف لا تمت بصلة إلى هذه الوظيفة بل يتضح من الوقائع المذكورة أنه كان وليد شجار بين الشرطي وأحد المستدعين وإن كان سبب هذا الشجار يعود إلى معاقبة هذا الأخير للشرطي على صفع والده. فطالما أن خطأ الشرطي قد إرتكب في ظروف معينة لا تتعلق بالوظيفة وكان هذا الخطأ هو السبب المباشر للضرر المدعي بالتعويض عنه فلم يعد من اللازم العودة إلى الأسباب البعيدة التي أملت تلك الظروف. ويقتضي القول بالتالي أن فعل الشرطي يؤلف خطأ شخصياً إرتكبه خارج الوظيفة. فلا تسأل البلدية بالتالي عنه سواء من هذه الجهة أم من جهة المسدس الذي إستعمله الشرطي والذي لم يثبت أنه سلم إليه من قبلها بدليل محاكمته بجرم نقل سلاح حربي بدون ترخيص... وحيث أن المراجعة لذلك تكون مستوجبة الرد»^(١).

- كذلك في أحكام أخرى نجد مجلس شورى الدولة يعتمد أحياناً معيار الغاية أو القصد، فيقول أن الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف شخصياً وليس جهة الإدارة هو الذي يرتكبه الموظف بسوء القصد

(١) قرار رقم ١٥١ تاريخ ١٥/٢/١٩٦٦، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ٧٢.

أو بقصد الإيذاء، وأنه على العكس يكون الخطأ مرفقياً إذا كان غرض الموظف من وراء تصرفه الخاطئ تحقيق صالح عام. من ذلك حكم مجلس الشورى الذي يقرر فيه أن الخطأ المرفقي المنسوب للإدارة «هو من أخطاء المصلحة العامة... لأن الحادث وقع أثناء الخدمة وتسبب عن قلة إحتراز المدعي وإهماله ولم تشبه شائبة قصد الإيذاء»^(١).

- وأخيراً في أحكام من نوع ثالث أي إستندت إلى معيار ثالث هو جسامه خطأ الموظف، بمعنى أن يكون الخطأ شخصياً يتحملة الموظف شخصياً والتعويض عنه وليس الإدارة إذا كان خطأ جسيماً، وعلى العكس يكون الخطأ مرفقياً إذا كان خطأ الموظف عن إهمال وخطأ عادي غير جسيم تحت رقابة القاضي الإداري. وعلى سبيل المثال حكم مجلس شورى الدولة الذي قرر «أنه من الثابت أن الدركيين كانوا يمارسون وظيفتهم إلا أنهم ارتكبوا خطأ شخصياً جسيماً بإطلاقهم النار بحالة لم يجرها القانون فيكونوا بذلك قد خالفوا أحكامه وهم مسؤولون شخصياً عن ارتكابهم هذا الخطأ»^(٢). كما قرر مجلس الشورى في حكم آخر بنفس المعيار: «إن الموظف ارتكب خطأ جسيماً بإشعال سيكارتة بالقرب من الصهرج أثناء تفريغه البنزين إلى مستودعه وهو مسئول شخصياً عن خطئه هذا»^(٣).

٢ - لكن يبدو أن أحكام مجلس شورى الدولة تطورت فيما بعد نحو الإستقراء في الإجتهااد على إعتمااد معيار وحيد أساسي للتفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف شخصياً وبين الخطأ المرفقي الذي تسأل الإدارة عنه مالياً، وهو معيار كون خطأ الموظف منبت الصلة بالوظيفة أو المرفق أو على العكس حدث أثناء الوظيفة

(١) قرار رقم ٥٥٣ تاريخ ٢٣/١٠/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ١٩٦.

(٢) قرار ٤٧٣ تاريخ ١٠/١١/١٩٥٨، المجموعة الإدارية، السنة الثانية ص ٢٤٩.

(٣) قرار رقم ١٣ تاريخ ١٤/١/١٩٥٩، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة ص ٤٧.

وغير منبت الصلة منها. أي معيار الانفصال أو عدم الانفصال عن الوظيفة، ففي الحالة الأولى يكون الخطأ شخصياً يتحمله الموظف وفي الحالة الثانية يكون مرفقياً تتحمله الإدارة التابع لها الموظف. هذا حتى ولو كان خطأ الموظف جسيماً أو فادحاً فيعد مرفقياً تتحمله الإدارة مالياً طالما أنه حدث أثناء الوظيفة وغير منبت الصلة بها، مما يمثل عدولاً عن معيار الخطأ الجسيم السابق. ومن ذلك حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ٢٧ نيسان ١٩٦٤، حيث يعلن المجلس أن «إقدام رجال الدرك على هذا التدبير، الذي لا يستند إلى أساس قانوني أو قرار قضائي، يشكل الخطأ الفادح الذي يتوجب على الدولة تحمل نتائجه، لأنه صادر عن أعمال موظفيها أثناء قيامهم بمهام وظيفتهم»^(١). وقد أكد مجلس الشورى هذا الإتجاه في حكم آخر بقوله «إن الدركي الذي أطلق الرصاص أثناء قيامه بعمله قد ارتكب خطأ فادحاً وأن على الدولة أن تتحمل نتيجة عمله الخاطئ»^(٢).

وفي أحكامه الحديثة جداً يؤكد مجلس شورى الدولة إستقراره على ذات معيار انفصال الخطأ أو عدم انفصاله عن الوظيفة أو كونه منبتاً أو غير منبت الصلة بالمرفق.

وعلى سبيل المثال حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٨/٢/٥ حيث يقرر المجلس «وبما أن القول بكون خطأ العامل في مرفق عام خطأ شخصي، يتطلب للأخذ به ثبوت إنتفاء الصلة بين الفعل الضار والمرفق الذي يعمل فيه مرتكب الفعل المؤد للضرر» ويستطرد مجلس الشورى في الحكم «بما أنه يقتضي الأخذ بمعيار مكان حصول الجرم مسبب الضرر الذي كان مسرحه إحدى ثكنات الجيش، كما يقتضي الأخذ بالظروف التي حصل فيها حيث كان كل من الضحية

(١) قرار رقم ٥٤٩ تاريخ ١٩٦٤/٤/٢٧، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ١١٥.

(٢) قرار ٤٠٧ تاريخ ١٩٦٦/٤/١٦، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ١١٠.

والجاني في حالة خدمة فعلية. وبما أن الأخذ بما سبق بيانه يؤدي إلى القول بأن فعل الجاني لم يكن منبث الصلة، مقطوع العلاقة ومستقلاً على الإطلاق عن النشاط المرفقي. وبما أنه ينبني على ما تقدم وجوب حفظ إختصاص هذا المجلس للنظر في النزاع المثار في المراجعة الراهنة، وبالتالي رد الدفع المدلى بعدم صلاحيته»^(١).

أمثلة على أخطاء شخصية ومرفقية (أو مصلحة):

وإذا شئنا أخذ بعض أمثلة عن أخطاء شخصية وأخطاء مرفقية أو مصلحة فإننا نعرض ما يلي:

١ - كأمثلة على الأخطاء الشخصية:

نذكر أولاً حالة الجرائم العمدية التي يرتكبها الموظف أثناء تأدية وظيفته كضرب أو جرح أحد الأفراد أو السبب والقذف. ولكن يلاحظ بالنسبة للجرائم غير العمدية فهي ليست حتماً وفي كل الأحوال تكون أخطاء شخصية: مثال ذلك ما حدث في فرنسا من أن سائقاً عسكرياً كان يقود سيارة ضمن قافلة فأصاب أحد المارة فقتله خطأ، ورغم أن القتل الخطأ جريمة جنائية إلا أن القضاء لم يعتبر خطأ السائق خطأ شخصياً بل مرفقياً بالنظر لظروف الحادث، لأن السائق لم تكن له حرية الحركة والمناورة نظراً لأنه مدفوعاً ومقيداً بسيارات القافلة المتتابعة^(٢). فالجريمة غير العمدية تمثل خطأ شخصياً بشرط أن يكون الخطأ على درجة كبيرة من الجسامة، مثل الطبيب الجراح الذي يهمل إهمالاً جسيماً ينتج عنه وفاة المريض أو الإهمال الجسيم لطبيب التخدير الذي بسبب

(١) قرار رقم ٢٦٨ تاريخ ٩٨/٢/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٩٤.

(٢) حكم محكمة التنازع الفرنسية: (Tribunal des conflits) بتاريخ ١٤ يناير ١٩٣٥، في قضية- Thepaz; Sirey 1935, 3, P. 17, note Alibert; Les Grands Arrêts, 6 ème édition, P. 224; G. Vedel, Droit administratif, 1973, P. 354.

حقنة كبيرة دون نظر لحالة المريض يؤدي بفعلته إلى موت المريض (١).
كذلك من أمثلة الأخطاء الشخصية تجاوز الرؤوس أوامر رئيسه على نحو فاحش يهدد حريات الأفراد أو ممتلكاتهم، مثال ذلك أن يصدر الرئيس الإداري أمراً بتفتيش المنزل فيقوم الرؤوس من ناحيته فضلاً عن ذلك بإلقاء القبض على صاحبه وتفتيشه شخصياً.

كذلك كأن يقبض على أحد الأفراد ويودع أحد أقسام البوليس وهناك يعتدي عليه إعتداءً عنيفاً بغير مبرر، وبلا مقاومة من جانبه. وهذا مثال تقليدي يذكره الفقه (٢).

كذلك يمكن تصور حدوث خطأ شخصي يسأل عنه الموظف شخصياً لا الإدارة برغم أن الموظف الرؤوس لم يتجاوز أمر رئيسه بل كان ينفذ أمره وذلك في حالة ما إذا كان أمر الرئيس الإداري يتضمن مخالفة شرعية أو قانونية ظاهرة واضحة وجلية كأن يمثل جريمة واضحة لا لبس فيها، فهنا كان من الواجب على الرؤوس الإمتناع عن التنفيذ في هذا الفرض إذ لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق أو في إنتهاك القانون، فهنا يرتكب الموظف ورئيسه خطأ شخصياً. ويلاحظ مع ذلك أن القضاء بالنسبة للجنود يميل لإعفائهم إذا كان أمر رئيسهم الذي يخالف القانون ولو بطريقة ظاهرة، لأن القاعدة في الجيوش عامة هي تنفيذ الأوامر دون مناقشة أو تردد (٣).

(١) ولكن مجرد «خطأ التشخيص الواقع من طبيب حكومي في تقرير رسمي لا يعتبر خطأ شخصياً، وإنما هو خطأ مصلحي إذ يتعلق بأعمال وظيفته» - حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٦/٧/٢٢، مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة ١٠ ص ٤٠٢ - وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٧/٣/٢، مجموعة مبادئ هذه المحكمة، السنة الثانية ص ٥٩١.

(٢) أنظر: على سبيل المثال: الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، ١٩٨٧ ص ٤٨٣.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثاني - قضاء التعويض، ص ١٣٠ - ١٣١ الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ٤٨٤.

٢ - وكأمثلة على الأخطاء المرفقية أو المصلحية:

نذكر ما يلي: هناك من ناحية أولى حالة عدم أداء المرفق للخدمة، وهي حالة إمتناع الإدارة عن أداء واجب تفرضه واجباتها القانونية في نظر قضاء مجلس الدولة. ومثال ذلك حالات الإهمال في الأشغال العامة: ومن أمثلة ذلك في أحكام مجلس الدولة الفرنسي أن تنس الإدارة أن تنشئ حاجزاً يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع^(١)، أو كأن لا تقوم الإدارة بالأعمال الضرورية لوقاية الناس من الفيضان^(٢)، أو كأن تترك إدارة مدرسة من المدارس أكواماً من الحصى والحجارة في فناء المدرسة مما يترتب عليه سقوط طفل عليها وإصابته بجراح^(٣). أو أيضاً كأن تقوم الإدارة بأشغال عامة في الصباح أو المساء دون علامات ظاهرة أو ضوئية تحذر المارة وسائقي السيارات. ولكن لا يوجد خطأ يؤدي إلى المسؤولية التقصيرية للإدارة في حالة الأضرار الإستثنائية الدائمة التي يتحملها ملاك العقارات نتيجة أشغال عامة ضرورية للصالح العام^(٤).

وهناك من ناحية ثانية حالة أداء المرفق للخدمة على نحو سيء مما يؤدي إلى خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة بالتعويض. وكأمثلة على ذلك كأن يقوم أحد الجنود بمطاردة ثور هائج في الطريق

(١) C.E. 10 mai 1907, Départ. de la Dordogne, Rec. P. 428.

(٢) C.E. 10 Janvier 1923, Berthier, Rec., P. 253.

(٣) C.E. 27 Juin 1930, Commune de Laguëpie, Rec., P. 169.

وراجع في قضاء مجلس الدولة المصري حالة مسؤولية الإدارة عن خطئها في الإشراف على الغير إذا أوكلت إليه مهمة تنفيذ أشغال عامة - أنظر في هذا الشأن: المستشار الدكتور أحمد محمود جمعة، إختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٨ ص ٢٦٨ و ٢٦٩.

(٤) فإن كانت هناك مسؤولية إدارية، فهي تقوم على فكرة المخاطر الإدارية وهي من تطبيقات المسؤولية بلا خطأ كما سخرى، والتي أقرها مجلس الدولة الفرنسي في مثل هذا الفرض. أنظر: جان ريفيرو J. Rivero، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢٩١.

العام ويطلق عليه رصاصة جرحت أحد الأفراد وهو في مسكنه^(١)، أو كأن يصطدم أحد الجنود أثناء عدوه في الطريق العام مطارداً أحد المجرمين يصطدم بأحد المارة فيصيبه بعاهة^(٢). وكأن يطلق أحد رجال البوليس النار على أحد المتظاهرين فيقتله وكان في إمكانه أن يتجنب ذلك^(٣).

وليس من الضروري أن يكون الخطأ المرفقي مرجعه لعمل موظف فقد يكون ناتجاً عن أشياء أو حيوانات تملكها الإدارة، كإهمال خيول مملوكة لها فتؤدي إلى إحداث ضرر بالأفراد.

وكذلك الحال بالنسبة للحوادث الناجمة عن السيارات الحكومية أو الطائرات الحربية أو المدنية، كما لو سقطت طائرة حربية على بعض المنازل فأتلفتها نتيجة إهمال الطيار ومخالفة التعليمات^(٤).

ويلاحظ أن الخطأ المرفقي قد يرجع لسوء تنظيم المرفق ولو لم يكن نسبته إلى موظف بالذات. مثل ذلك أن يصاب بعض الموظفين بتسمم نتيجة سوء تهوية الأماكن العمومية التي يعملون فيها عقب تدفنتها بالفحم، وكما لو أصاب السفن الراسية في الميناء تلف أو تعطيل وتأخير لها نتيجة سوء تنظيم الإشراف على الميناء، أو كما لو أصاب الأفراد ضرر نتيجة استعمال المرفق لمواد تالفة.

ويلاحظ أخيراً أن الخطأ المرفقي قد يتمثل في قرار إداري غير مشروع أو مخالف للقانون ينتج عنه ضرر بالأفراد، مثل تنفيذ قرار بهدم منزل لأنه أيل للسقوط إذا إتضح أن الإدارة لم تقم بإستشارة

(١) C.E. 10 Février 1905, Tomaso - Greco, Sirey 1905. 3. P. 113, note Hauriou.

(٢) C.E., 14 décembre 1909, Puchard, Rec., P. 1029.

(٣) C.E. 18 mars 1932, Dame Guirard, Rec. P. 364.

(٤) راجع الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص ١٢٧ وما بعدها في شأن الأحكام السابقة كلها.

اللجنة الهندسية الواجب أخذ رأيها قانوناً قبل إصدار القرار، كما إتضح أن المنزل حقيقة لم يكن أياً للسقوط. وأيضاً مثال ذلك إصدار قرار بتأديب موظف عن مخالفات ثبت للقاضي الإداري التأديبي عدم ارتكاب الموظف لها، أو أيضاً كأن تقوم الإدارة بإصدار قرار بالقبض على شخص أو حبسه دون حق....

مراعاة القضاء الإداري للظروف الإستثنائية أو لوضع بعض المرافق العامة:

عمل القضاء الإداري على تخفيف مسئولية الإدارة عن طريق التشدد في تحقق ركن الخطأ في بعض الظروف مثل حالة الضرورة أو الظروف الإستثنائية. فالقضاء يراعي صعوبة موقف الإدارة في هذه الظروف الصعبة التي تقتضي سرعة تدخلها وتقتضي وسائل غير عادية لمواجهة، كما في حالة إندلاع حرب أو تهديد جدي للأمن العام أو إنتشار وباء أو فيضان^(١).

(١) من الخصائص الجوهرية للمسئولية الإدارية بالمقارنة بالمسئولية المدنية طبقاً للقانون الخاص، أن مسئولية الإدارة أو الدولة بالتعويض ليست عامة ولا مطلقة مثلما أقر حكم محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية في حكم بلانكو Blanco الشهير الذي وضع أساس تمييز المسئولية الإدارية - ومدى إستقلالها عن المسئولية المدنية - حكم بتاريخ ٨ فبراير ١٨٧٣.

(Les Grandrs Arrêts, op. cit. P. 1 et S.)

فالمبدأ العام إن الخطأ البسيط العادي يمكن أن يرتب مسئولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنه. ولكن الخطأ البسيط لكي يوجب المسئولية، يتضمن ضرورة أن يكون نشاط المرفق بطبيعته وبحكم الظروف المحيطة به لا ينطوي على صعوبات غير عادية للإدارة في القيام به. غير أن المبدأ يتضمن إستثناءات كثيرة يتطلب فيها القضاء الإداري الفرنسي، وكذلك المصري واللبناني، ضرورة الخطأ الجسيم أو الخطأ الذي يجاوز الخطأ العادي حتى لا يرهق المرفق ولا نرهق الخزانة العامة بالتعويض عن كل خطأ، وتتحقق هذه الإستثناءات التي تتطلب جسامه الخطأ الموجب لمسئولية الإدارة إذا كان نشاط المرفق يتميز بالصعوبة: أما لأنه صعباً في ذاته وبطبيعته كنشاط المستشفيات ونشاط الأمن العام، وإما لأن نشاط الإدارة، يكون صعباً أزاء الظروف المحيطة به مثل حالات الظروف الإستثنائية ومثل ظروف المكان وكون نشاط المرفق يتحقق في مكان بعيد عن العمران: راجع: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ١٩٨٩ ص ٢٤٢ وما بعدها - الأستاذ الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق ص ٤٩٠ وما بعدها.

ففي هذه الظروف الصعبة يشترط القضاء لتحقيق مسئولية الإدارة بالتعويض أن يكون خطأها المرفقي على قدر كبير من الجسامه، أما إذا كان الخطأ عادياً أو على قدر غير كبير من الجسامه، فالقضاء الإداري لا يعتبره كافياً لقيام المسئولية الإدارية أزاء الأفراد المضرورين. وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري ما يلي:

«تجب التفرقة في مسئولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات وهي تعمل في ظروف عادية رتيبة تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والروية وبين ما تضطر إلى إتخاذ من قرارات وإجراءات عاجلة تملئها ظروف ملحة لا تمهل للتدبير ولا تحتمل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث. ففي الحالة الأولى تقوم مسئوليتها متى وقع خطأ من جانبها ترتب عليه إحداث ضرر للغير وربطت بينهما علاقة سببية، وتتراوح هذه المسئولية تبعاً لجسامه الخطأ أو الضرر. أما في الحالة الثانية فالأمر متباين عنه في الحالة الأولى، إذ يقدر الخطأ بمقدار مغاير، وبالمثل تقدر المسئولية، فما يعد خطأ في الأوقات العادية قد يكون سلوكاً مباحاً في أحوال الضرورة الإستثنائية. وتتدرج المسئولية على هذا الأساس، فلا تقوم كاملة إلا إذا إرتكبت الإدارة خطأ إستثنائياً جسيماً يرقى إلى مرتبة العسف المتعمد المصطحب بسوء القصد، وتتخفف هذه المسئولية في حالة الخطأ الظاهر غير المؤلف الذي يجاوز الخطأ العادي ولا يركز على مبرر يسوغه، وتنعدم كلية في حالة الخطأ العادي المتجرد عن التعسف في إستعمال السلطة الذي تحمل الإدارة على الوقوع فيه ظروف غير عادية تنشأ فيها مصلحة عامة تعلو على المصالح الفردية، ذلك أن المصالح الفردية لا تتوازى مع المصلحة العامة توازي مصلحة الفرد مع الفرد، وليس يسوغ أن تقوم الخشية من المسئولية عائقاً للسلطة العامة عن القيام بمهمتها الأسمى في

إقرار الأمن والمحافظة على كيان المجتمع وسلامة البلاد»^(١).

ومن ناحيته أكد مجلس شورى الدولة اللبناني نفس المبدأ في تطلب الخطأ شديد الجسامة لتقرير مسؤولية الدولة أو الإدارة مالياً عن أخطاء موظفيها في ظل الظروف الإستثنائية، وإلا لا تقوم هذه المسؤولية في حالة الخطأ العادي أو على قدر من الجسامة العادية. وعلى سبيل المثال حكم مجلس الشورى بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٧ حيث يقرر المجلس أنه «إذا كانت البلاد تعيش في ظروف إستثنائية صعبة ناجمة عن الحرب وقد أعلنت حالة الطوارئ فإن الإدعاء بأن الدولة لم تمنع أعمال الشغب أثناء التظاهرات لا يكفي لترتيب مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن ذلك إذا كانت قد إستعملت كافة الإمكانيات المتوفرة لديها ولم تكن في وضع يمكنها من التواجد بشكل كاف في جميع الشوارع في وقت واحد لرد المتظاهرين وأن الخطأ الذي تسأل عنه الدولة لترتيب مسؤوليتها في هذه الحال هو الخطأ الجسيم جسامة غير عادية»^(٢).

- كذلك من ناحية أخرى، يراعي القضاء طبيعة عمل بعض المرافق حتى في الظروف العادية الطبيعية، لما يتسم نشاط مثل هذه المرافق بقدر من الصعوبة والدقة، ومن ثم يتطلب القضاء الإداري في شأن مسؤولية الإدارة عن أخطاء تلك المرافق أن

(١) حكم بتاريخ ١٩٥٤/١٢/١٤، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة ص ١٣٤ - وايضاً حكم نفس المحكمة بتاريخ ١٩٥٦/٣/١٨، مجموعة المبادئ السنة العاشرة ص ٢٥١. وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في الطعن رقم ١٥١٧ لسنة ٢ قضائية بجلسة ١٩٥٧/٤/١٣، مجموعة السنة الثانية ص ٨٨٨ - أنظر: أستاذنا الدكتور محسن خليل وأستاذنا الدكتور سعد عصفور، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ٥٥٢.

(٢) قرار رقم ٣٠٢ تاريخ ١٩٨٨/٢/١٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٢٠. وفي نفس المعنى قرار مجلس الشورى أيضاً رقم ٦٦٢ تاريخ ١٩٩٦/٥/٢١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٦٥١.

يكون خطأها على قدر من الشدة والجسامة، وإلا لا تقوم مسؤولية الدولة.

- وفي طبيعة هذه المرافق مرفق الضبط أو البوليس الإداري الذي يستهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ولقد كانت طبيعة مرفق الضبط وصعوبة ودقة عمله المتشعب من الأسباب الهامة التي جعلت القضاء الإداري في الماضي يتردد في مبدأ وجود مسؤولية الدولة عن نشاط هذا المرفق، ولم تتقرر هذه المسؤولية إلا منذ وقت حديث نسبياً. وعلى سبيل المثال لتطلب الخطأ الجسيم لقيام خطأ مرفق الأمن وما يتفرع عنه، حكم مجلس شوري الدولة اللبناني بتاريخ ١٩٩٨/٢/٣، حيث أكد أن مسؤولية مرفق الدفاع المدني مكافحة الحرائق لا تقوم إلا في حالة جسامة الخطأ مع مراعاة التجهيزات المتاحة ودقة وشدة ظروف قيام الحريق وصعوبة مكافحته، يقول المجلس في ذلك: «وبما أن التحقيق الفوري والتحقيق الإضافي أثبتا السرعة في إستجابة المرافق المختصة وحضور رجال الدرك بعد دقائق من حصول الحريق ومباشرتهم في محاولة إخماد الحريق قبل حصول الانفجار، مما يثبت أن المرافق العامة عبات جميع إمكانياتها المتاحة وينفي حصول أي خطأ. وأن الخطأ يجب أن يقاس بمقياس الواقع المعاش أي بمقياس الزمان والمكان والظروف وليس بالمقياس النظري المجرد، وأن الخطأ المرتب للمسئولية في هذا المرفق العام يجب أن يكون خطأ جسيماً جسامة غير عادية»^(١).

ويمكن أن نذكر أيضاً بين تلك المرافق التي يتطلب القضاء الإداري خطأ جسيماً من جانبها لتحقيق مسؤوليتها، نذكر أيضاً مرفق المستشفيات العامة نظراً لدقة النشاط الطبي العلاجي وصعوبة التحقق من طبيعة الأمراض أحياناً وكذلك مداولتها.

(١) قرار رقم ٢٢٨ تاريخ ١٩٩٨/٢/٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٧٢.

- ويتشدد القضاء الإداري بوجه خاص في شأن أخطاء المستشفيات العقلية، فهو لا يقبل تحقق الخطأ الموجب لمسئوليتها إلا في الأخطاء المتميزة وعلى قدر هام من الجسامه^(١).

وفي شأن هذه المرافق التي يشترط القضاء الإداري وجود خطأ جسيم لتحقيق مسئوليتها، تبدو الصعوبة واضحة في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي. فقد علمنا أن أحد المعايير أو الضوابط العامة في قيام الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف شخصياً هو الخطأ الجسيم. ولكننا رأينا أن تلك المرافق السالف ذكرها لا يقوم خطؤها المرفقي إلا في حالة الخطأ الجسيم أيضاً. ومن ثم تبدو صعوبة التفرقة بين الخطأ المرفقي الذي يسأل عنه المرفق أو الإدارة وبين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف شخصياً. وحل هذه المشكلة مرجعها لتقدير القضاء الإداري في كل حالة على حدة حسب «درجة جسامه» الخطأ الذي إرتكبه رجل الأمن أو الطبيب وهذا يبرز لنا مدى نسبية التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي وصعوبتها في بعض الأحيان.

الإتجاه نحو قيام مسئولية الإدارة عن الخطأ الشخصي ضماناً لمصلحة المضرور:

في بداية الأمر كان القضاء الإداري يعتنق مبدأ الفصل التام بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي فكانت الفكرة السائدة هي أن الضرر إما أن ينتج عن خطأ شخصي يسأل عنه الموظف شخصياً في ماله الخاص، وإما أن ينتج عن خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة. ولكن ثبت أن

(١) راجع: G. Vedel, Droit administratif, op. cit., P. 368; J. Rivero, Droit administratif, 10 édition, op. cit., P. 288.

وراجع أيضاً: استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري، ١٩٨٩، المرجع السابق، ص ٢٤٧.

هذا الفصل التام لا يقوم على أساس سليم، فليس ما يمنع منطقياً من أن يشترك في إحداث الضرر خطأ شخصي وخطأ مرفقي في ذات الوقت. فلو تصورنا مثلاً حادث تم نتيجة سيارة تابعة للإدارة، وثبت أن السائق كان مسرعاً أو يسوق برعونة وثبت أيضاً أن فرامل السيارة لم تكن بحالة جيدة وهذا عيب في الصيانة يرجع للإدارة، فنوجد أمام خطئين أحدهما شخصي والآخر مرفقي^(١).

وقد تطورت أحكام القضاء الإداري الحديث نحو تأمين الفرد المضرور ضد أعسار الموظف الذي ساهم بخطئه الشخصي في إحداث الضرر مع خطأ الإدارة، فهذا الموظف هو عادة غير قادر مالياً لدفع التعويض دفعة واحدة. لهذا قبل القضاء الإداري دعوى

(١) وهناك مثال آخر أكثر شهرة في القضاء الإداري الفرنسي في حكم مجلس الدولة الفرنسي Anguet بتاريخ ٥ فبراير ١٩١١: *Sirey 1911, III, P. 137 note Hauriou, Les Grands Arrêts, N° 26.*

وتتلخص وقائع هذه القضية التي أقرت مبدأ ازدواج الخطأ المرفقي مع الخطأ الشخصي في إحداث الضرر، في أن السيد "Anguet" كان موجوداً في أحد مكاتب البريد، حينما فوجئ بغلق أبوابه قبل الساعة المحددة رسمياً. ولما كان ما زال بداخل المكتب فحاول الخروج منه عن طريق باب خلفي مخصص للعاملين في المكتب بناء على نصيحة أحدهم. وحين خرج له بعض العاملين يخرج من الباب المخصص لهم والذي لا يحق للعملاء إستخدامه فقاموا بدفعه بقوة مما أدى إلى كسر ساقه. فطلب المضرور تعويضاً من الإدارة أمام مجلس الدولة، فدفعت الأخيرة دعواه بأن الإصابة نتجت عن خطأ شخصي من العاملين المخطئين مما يستوجب مسئوليتهم عن هذا الخطأ الشخصي أمام القضاء العادي، وليس مسئولية الإدارة. ولكن مجلس الدولة في هذه القضية أعلن أن الخطأ الشخصي تزامن مع خطأ مرفقي ينسب للإدارة، تمثل في غلق مكتب البريد قبل مواعده الرسمي، وهو ما ساهم أيضاً في إحداث الضرر، وحكم بالتعويض الذي تلتزم بدفعه جهة الإدارة. وهذا يفيد ضمناً أن للمضرور، في حالة مساهمة الخطأ الشخصي مع الخطأ المرفقي في إحداث الضرر، الخيار بين رفع دعوى التعويض أمام القضاء العادي ضد الموظف المسئول عن الخطأ الشخصي، ويقتضي تعويضاً كاملاً. وإما أن يطلب التعويض الكامل من الإدارة عن الخطأ المرفقي أمام مجلس الدولة.... ولكنه لا يستطيع أن يحصل على التعويضين معاً. ويكون لمن دفع التعويض حق الرجوع بنصيب الآخر في المسئولية، ويختص بدعوى الرجوع مجلس الدولة. أنظر: جورج فيديل، المرجع السابق ص ٢٢٢ وما بعدها.

المضرور ضد الإدارة وحدها رغم وجود خطأ شخصي من الموظف بجانب خطئها المرفقي. ولكن بعد أن تقوم الإدارة القادرة مالياً بدفع التعويض كاملاً، سمح القضاء الإداري لها بدعوى رجوع ضد الموظف لتحمل نصيبه في عبء التعويض وقبل القضاء الإداري هذه الدعوى ويحكم فيها بالنصيب الذي يتحمله الموظف للإدارة بحسب نسبة مساهمة خطئه الشخصي في إحداث الضرر.

وفي مرحلة أحدث، تطورت أحكام القضاء الإداري إلى خطوة أكثر جرأة وشجاعة لأجل ضمان أفضل لحقوق المضرور، فأصبحت الأحكام الأحدث تقبل مسئولية الإدارة في مواجهة المضرور حتى في حالة تحقق الضرر نتيجة الخطأ الشخصي المجرد للموظف وحده. فالإدارة تدفع التعويض كاملاً للمضرور حتى تؤمنه ضد إمكانية إعسار الموظف، ثم ترجع فيما بعد ضد الموظف أمام القضاء الإداري ليحكم عليه برد مبلغ التعويض كاملاً للإدارة. وبالطبع يدفعه الموظف على أقساط إستقطاعاً من راتبه الشهري.

ولكن مسئولية الإدارة عن الخطأ الشخصي للموظف، وبدون أي خطأ مرفقي ينسب إليها، مشروطة بشرط هام هو أن يستخدم الموظف في ارتكاب خطئه الشخصي الفاحش أدوات المرفق ووسائله وسلطاته. وحتى لو ارتكب الموظف الخطأ الشخصي المحدث للضرر خارج العمل، فيجب حتى تسأل الإدارة أن يكون ثمة رابطة مع المرفق. ومن أمثلة ذلك قيام سائق عسكري لسيارة نقل عسكرية. بتحويلها عن طريقها ومهمتها وإرتكب بها الحادث الذي سبب الضرر. ومثل القتل الخطأ الذي ارتكبه رجل الشرطة بسلاحه الرسمي، في حين أن اللوائح تفرض ترك السلاح في منزله خارج العمل. ففي هذين المثالين، هناك خطأ شخصي ارتكب بمناسبة المرفق، ولكن لا يوجد خطأ مرفقي ينسب للإدارة. ومع ذلك يكون للمضرور حق رفع دعوى التعويض ضد الإدارة ويختص بالدعوى

القضاء الإداري، (مجلس الدولة)، إلا أن من حق الإدارة الرجوع على الموظف أمام القضاء الإداري لإقتضاء مبلغ التعويض الذي دفعته بالكامل لعدم وجود خطأ مرفقي ينسب إليها.

وقد إعتنق مجلس الدولة المصري هذه المبادئ لأجل حماية الفرد المضروب بمناسبة التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة^(١). ذلك أنه يلاحظ كما سنرى في الفقرة التالية، كان مجلس الدولة المصري وما زال يرفض بإستمرار إختصاصه بالنسبة للتعويض عن الأعمال المادية الخاطئة للإدارة.

الموقف في لبنان:

وإتفاقاً مع الإتجاه القضائي لمجلس الدولة الفرنسي السابق عرضه، إتجه إجتهد مجلس شوري الدولة اللبناني أيضاً في سبيل حماية حقوق المضروبين من أخطاء موظفي الإدارة، وضماناً ضد إعتسارهم، إتجه إلى تحقق مسئولية الإدارة مباشرة إزاء المضروبين الأفراد عن الأخطاء الشخصية للموظفين. وسواء وقع الخطأ الشخصي للموظف أثناء الخدمة أو خارجها، بشرط أن يكون الخطأ مرتبطاً بالوظيفة برابطة ما، بمعنى أنه يكفي أن يكون الموظف إستخدم أدوات المرفق أو وسائله، بحيث يمكن القول بأن الخطأ الشخصي للموظف وقع منه «أثناء قيامه بوظيفته» أو «أثناء قيامه بمهام وظيفته»^(٢).

وقد أوضح مفوض الحكومة المعاون معنى «أثناء الخدمة» في مطالعته بصدد القرار رقم ٥٢٩ الصادر بتاريخ ١٩ آذار عام ١٩٦٣

(١) راجع الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ص ٥٥٩ وما بعدها. وأنظر: حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٢/٣/٢٧، مجموعة مبادئ هذه المحكمة، السنة السادسة ص ٧٣٧، وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٤/١٢/٥، مجموعة مبادئ هذه المحكمة، السنة العاشرة ص ١٠٢.

(٢) قرار رقم ٥٤٩ تاريخ ١٩٦٤/٤/٢٧ سالف الذكر، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ١١٥.

بقوله: «أما مفهوم الإجتهااد بعبارة «أثناء الوظيفة» فهو مفهوم واسع لأنه يعتبر تسبب أثناء الوظيفة، ليس فقط كل حادث وقع أثناء الوظيفة بالمعنى المحصور أي تنفيذاً لمهمة (en service commandé) بل كل حادث وقع بسبب الوظيفة أو كل حادث يتعلق بصورة وثيقة بممارستها. وبعبارة أخرى عندما يتعلق الحادث فعلاً أو قانوناً بالوظيفة أو بممارستها»^(١).

ويقرر مجلس شوري الدولة في أحكامه هذا المفهوم الواسع لحدوث الخطأ أثناء الوظيفة، بقوله أن مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي تتحقق إذا «ارتكب أثناء الخدمة وبمناسبتها، والوسائل التي أدت إلى ارتكاب الجريمة (أي الفعل) سلمتها الإدارة إلى الموظف»^(٢).

وأكد مجلس الشوري اللبناني أيضاً في حكم آخر أنه «بما أن فعل الدركي يعتبر خطأ شخصياً مقصوداً وجسيمياً ينفصل عن المرفق العام إلا أن هذا الأخير لا ينفصل عنه، وبما أن السلطة العامة في مثل هذه الأحوال تسأل بوصفها ضامنة لأخطاء موظفيها تجاه المتضررين على أن ذلك لا يحول دون ممارستها لحق الرجوع على الموظف الذي ارتكب خطأ جسيمياً أثناء الوظيفة»^(٣). وفي حكم حديث بتاريخ ١٩٩٧/١١/٥ يؤكد مجلس شوري الدولة أنه «بما أنه من الثابت أن الجندي أطلق النار أثناء قيامه بوظيفته على مورث المستدعية مما أدى إلى وفاته. وأن محكمة التمييز العسكرية قضت بحبس الجندي ستة أشهر بجرم التسبب بالوفاة عن إهمال وقلة إحتراز في تطبيق التعليمات بحيث كان عليه أن يكون حريصاً ويتأكد من التصويب على العجلات دون التسرع بإطلاق النار. وبما أن خطأ الجندي أثناء قيامه بوظيفته يرتب مسؤولية الدولة بالتعويض

(١) مطالعة مفوض الحكومة معاون بصدد قرار ٥٢٩ تاريخ ١٩٦٣/٣/١٩، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ١٩١ - ١٩٢.

(٢) قرار رقم ٤٧٣ تاريخ ١٩٥٨/١١/١٠، المجموعة الإدارية، السنة الثانية ص ٢٤٩.

(٣) قرار رقم ٥٥٩ تاريخ ١٩٨٠/٦/٢٣ رقم الدعوى ٧٠٧٣ - ٧٣.

عن الأضرار اللاحقة بالمستدعي بسبب هذا الخطأ، مما يقتضي معه إلزام الدولة بالتعويض على المستدعية»^(١).

ولكن إذا كان الخطأ الشخصي للموظف تسأل عنه الإدارة إذا وقع أثناء الوظيفة أو كانت له رابطة ما بالوظيفة بأي وسيلة، إلا أن مجلس شورى الدولة مثل مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل بمسألة الدولة مالياً عن خطأ الموظف الشخصي الذي لا يكون له أدنى علاقة بالوظيفة. وفي هذا يقول مجلس الشورى اللبناني في أحد أحكامه: «إن إتجاه الإجتهد الحديث هو أن يقتصر نطاق عدم مسؤولية الإدارة على الأضرار التي تحدث بخطأ شخصي صادر عن الموظف وحده خارج الوظيفة ومن غير أن يكون إستعمل الوسائل التي هيأتها له المصلحة. وهذا الإجتهد قد إتجه نحو إعتبار الإدارة مسؤولة عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص الثالثين من أخطاء موظفيها وهو يعتبرها مسؤولة في كل حال تكون الوسائل التي حصل الخطأ بواسطتها قد وضعتها الإدارة تحت تصرف عاملها وفي حال لا يكون المتضرر واجه مقترف الضرر إلا بنتيجة تنفيذ المصلحة العامة»^(٢).

• هذا وقد إعتنق المشرع اللبناني هذا الإجتهد المستقر لمجلس شورى الدولة. فقد قررها وأكدها المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ الخاص بنظام الموظفين. فقد قررت المادة ٦٢ من المرسوم الإشتراعي سالف الذكر أنه «إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته إياها كانت الدولة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف».

وقرر المرسوم الإشتراعي المشار إليه كذلك أن للدولة أن ترجع على الموظف بعد دفعها للتعويض، في حالة الخطأ الشخصي المنفصل عن

(١) قرار رقم ٨٧ تاريخ ٩٧/١١/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٢٩.

(٢) قرار رقم ٢٦٦ تاريخ ١٩٦٠/١٠/٢٧، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ٢٢٠.

الوظيفة بسبب جسامته. وهذا هو ما قرره المادة ٦٢ السابقة في فقرتها الثانية التي نصت على أنه «وللدولة في حالة الحكم عليها بالعتل والضرر أن تعود على الموظف إذا تراءى لها أنه ارتكب خطأ جسيماً كان من السهل تلافيه».

ويختص مجلس شورى الدولة بدعوى الرجوع من الإدارة بعد دفعها التعويض إلى المتضرر، ضد الموظف الذي ارتكب الخطأ الشخصي، وهذا هو ما قرره المادة ٦١ بند ٧ من مرسوم نظام مجلس الشورى لعام ١٩٧٥ التي نصت على إختصاص مجلس شورى الدولة على وجه خاص بنظر «القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها». وبعد تعديل المادة ٦١ السابقة بالقانون رقم ٢٢٧ لعام ٢٠٠٠ قرر التعديل إختصاص المحاكم الإدارية الجديدة بدعوى الرجوع من الإدارة على الموظف في حالة خطئه الشخصي. ولكن كما نعلم لم تنشأ هذه المحاكم الإدارية، مما يعني إستمرار إختصاص مجلس شورى الدولة بها.

ثانياً: المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة.

يقصد بذلك مسؤولية الهيئات الإدارية عن تصرفاتها التي لا تندرج تحت القرارات الإدارية والتي لا تعتبر تنفيذاً لهذه القرارات، فالمقصود هو التصرفات المادية البحتة المخالفة للقوانين أو اللوائح أو للواجبات الطبيعية للإدارة والتي تسبب أضراراً بالأفراد. والواقع أن هذه التصرفات المادية الخاطئة تمثل مصدراً هاماً وغزيراً من الناحية العملية بالنسبة لموضوع مسؤولية الإدارة. والأمثلة كثيرة - وقد سبق أن أشرنا إلى كثير منها عند عرضنا السابق للأمثلة على الأخطاء المصلحية أو المرفقية - مثل أن تصدم سيارة حكومية أحد الأفراد فتصيبه بعاقة أو بجراح أو كسور، أو كأن يعتدي موظف على فرد من الأفراد...

أو كأن تهمل الإدارة الإضاءة الليلية في أماكن تقوم فيها بالحفر أو

بأشغال عامة مما يسبب بعض الأضرار لعدد من الأفراد المارين أو سائقي السيارات.

ويلاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي يختص بالتعويض عن هذه الأعمال المادية الخاطئة، ويطبق في شأنها التفرقة بين الخطأ المرفقي أو المصلحي وبين الخطأ الشخصي - كما سبق عرضها - لتحديد مسؤولية الإدارة أو مسؤولية الموظف الشخصية عن التعويض أو مسؤولية الإثنيين معاً عند إجتماع خطأ مرفقي مع خطأ شخصي ساهما معاً في إحداث الضرر.

- ويلاحظ أنه في لبنان يختص مجلس شورى الدولة بإعتباره القاضي العام لعموم المنازعات الإدارية بمنازعات المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية، وقد سبق أن رأينا في الكتاب الأول بشأن منازعات القضاء الشامل أو الكامل أن مرسوم نظام مجلس الشورى اللبناني أشار إلى أهم صور المسؤولية عن هذه الأعمال المادية، وهي المسؤولية عن أضرار الأشغال العامة وعن تنفيذ المصالح العامة (أي نشاط المرافق العامة) بإستثناء حوادث السيارات والمركبات حيث يختص بها القضاء العدلي بنص خاص في مرسوم نظام مجلس شورى الدولة.

- ولكن في مصر، كان مجلس الدولة - القضاء الإداري في مصر - يرفض إختصاصه بالفصل في دعاوى التعويض عن أعمال أو تصرفات الإدارة المادية. وعلة ذلك أن القوانين التي تعاقبت في تنظيم مجلس الدولة منذ إنشائه عام ١٩٤٦ نصت صراحة على تحديد إختصاصه بالتعويض عن - القرارات الإدارية - المخالفة للقوانين أو اللوائح، ولم تذكر التعويض عن الأعمال المادية الخاطئة للإدارة. ومن ثم أصبح الإختصاص في التعويض عن الأعمال المادية لمحاكم القضاء العادي تحت رقابة محكمة النقض. وقد رفض القضاء العادي بإستمرار أن يطبق على هذه المنازعات التفرقة بين الخطأ المرفقي المنسوب للإدارة وبين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف، تلك التفرقة التي يأخذ

بها القضاء الإداري - مجلس الدولة - في التعويض عن القرارات الإدارية، بل كان القضاء العادي وما زال يطبق القانون المدني على المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة. وأهم نص مدني يطبقه القضاء العادي في هذا الشأن هو النص الخاص بمسئولية المتبوع عن عماله للذين يستخدمهم ويعتبرون تابعين له. وفيما يلي النص وهو المادة ١٧٤ من القانون المدني المصري: «يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعاً منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها. وتقوم رابطة التبعية ولو لم يكن المتبوع حراً في إختيار تابعه، متى كانت له سلطة فعلية في رقابته وفي توجيهه».

ولكن القواعد المدنية في مسئولية المتبوع عن أعمال تابعيه لا توفر الحماية للموظف العام مثل النظرية الإدارية التي تقوم على التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، والتي تعفي الموظف عن الخطأ المرفقي فتتحمل الإدارة مسئولية التعويض عنه، وهو ما يمثل حماية وضمانة هامة للموظف ضد أخطائه العادية التي يرتكبها بحسن نية والتي تعتبر مجرد خطأ مرفقي لا خطأ شخصي.

وبيان ذلك أنه طبقاً لقاعد مسئولية المتبوع عن أعمال التابع، إذا دفعت الإدارة التعويض فيكون لها حق الرجوع في كل الأحوال ضد الموظف المخطئ ليتحمل نصيبه في عبء التعويض في حدود خطئه، وحتى لو كان خطأ الموظف كان مجرد خطأ مرفقي أي خطأ عادي أو بسيط.

ولقد كان هذا الوضع محل نقد الفقه الإداري الذي كان دائماً يطالب القضاء العادي بتطبيق القواعد الإدارية في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، على القضايا المتعلقة بمسئولية الإدارة عن الأعمال المادية^(١).

(١) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٢١٢ - الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ص ٥٦١، ٥٦٢.

وقد إستجاب المشرع في مصر لهذا النداء فقررت قوانين الموظفين إبتداء من قانون ١٩٦٤ حتى قانون الموظفين الحالي لعام ١٩٧٨، أن الموظف العام لا يسأل مدنياً عن خطئه الشخصي. وهذا يعني إمتناع رجوع الإدارة على الموظف إذا كان الخطأ المنسوب إليه ليس شخصياً بل خطأ مرفقياً عادياً إرتكبه الموظف بحسن نية.

بقيت حالة قليلة الحدوث في العمل، وهي أن يكون الخطأ عمل مادي لم يرتكبه موظف معين أي لا يمكن نسبته إلى موظف معين. ففي هذه الحالة تكون الإدارة هي المسؤولة وحدها عن التعويض لأن الخطأ هنا منسوب لها وحدها أي لسوء تنظيم المرفق. وفي هذه الحالة بالذات لا تفرق القواعد المدنية عن القواعد الإدارية في المسؤولية لأن المنطق السليم يفرض هذا الحل.

في نهاية كلامنا عن مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، تجب الإدارة إلى أن إختصاص القضاء العادي بها لم يعد له الآن ما يبرره. ذلك لأن قانون مجلس الدولة المصري الحالي الصادر عام ١٩٧٢ قد قرر إختصاص المجلس بسائر المنازعات الإدارية، ومن ثم يجب نظرياً أن يؤول إليه الإختصاص بهذه المنازعات التي هي إدارية بطبيعتها. ولكن يبدو أن مجلس الدولة المصري ظل متردداً في تقرير إختصاصه بالتعويض عن الأعمال المادية للإدارة، لأنه يعتقد أن المشرع في قانون المجلس الأخير المشار إليه عند بيانه لإختصاصات محاكم مجلس الدولة خض بالذكر التعويض عن القرارات الإدارية ولم يشر للتعويض عن الأعمال المادية للإدارة. ولكن هذا التفسير خاطئ في رأي الفقه وفي رأينا^(١). ذلك لأن النص الذي ذكر التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة لم يحصر

(١) راجع في هذا المعنى: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة ١٩٧٩ ص ٧١٧ - الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ١٩٧٦ ص ١٦٨ - الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ص ٥٦٣.

أصلية أي كدعوى مستقلة، أو بصفة تبعية أي ملحقة دعوى الإلغاء.
وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري هذه
المبادئ في أحكامها، وعلى سبيل المثال حكمها الصادر في ١٠/٤/١٩٧١
حيث تقول المحكمة ما يلي:

«أن مناط مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هي
وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع ويلحق
بصاحب الشأن ضرراً وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر... إن
قانون مجلس الدولة خول الأفراد والهيئات... حق الطعن بالإلغاء في
القرارات الإدارية المعيبة، كما خولهم... حق طلب تعويض الأضرار التي
تلتحقهم من تنفيذ هذه القرارات المعيبة... دون إيجاد ثمة تلازم بين
الطلبين، فإن من مقتضى ذلك أن يفسح مجال الاختيار أمام ذوي
الشأن، إذا شاعوا أقاموا طلب الإلغاء مع طلب التعويض في دعوى واحدة
أو إقامة كل منهما على إستقلال أو إقامة أحد الطلبين دون الآخر، وذلك
حسبما تمليه عليهم مصالحهم ما يروونه كفيلاً بتحقيقها. وأمام هذا
الاختيار الذي أتاحه القانون لذوي الشأن دون ثمة قيد ينتفي كل قول بأن
التقاعس في طلب إلغاء القرار الإداري المعيب ينطوي على خطأ. يؤثر في
الضرر المترتب على خطأ الجهة الإدارية أو يساهم في وقوع الضرر(١).

ولكن الأمر يختلف كما نعلم في لبنان، ذلك أن المادة (٧٠) من
مرسوم نظام مجلس شورى الدولة اللبناني لعام ١٩٧٥ نصت على أن «لا
تسمع مراجعة القضاء الشامل التي تستند إلى عدم شرعية قرار
إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن إذا كانت المراجعة مبنية على نفس
السبب القانوني الذي كان بالإمكان أن تستند إليه مراجعة الإبطال ضد
ذلك القرار وإذا كانت لها نفس النتائج المالية التي كانت لتتجم عن
مراجعة الإبطال».

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة السادسة عشرة ص ٢٢٩.

ومن ثم على خلاف الوضع في مجلس الدولة المصري حيث لا يوجد هذا النص في قانون المجلس، نجد أن مجلس شورى الدولة اللبناني بناء على هذه المادة (٧٠) من نظام المجلس، لا يمكنه قبول دعوى التعويض عن قرار غير مشروع بصورة مستقلة في حالة ما إذا إنتهت مهلة الشهرين للطعن فيه بالإبطال بإهمال صاحب العلاقة. فإذا إنتهت مهلة الطعن بالإبطال وأصبح القرار بالتالي محصناً ضد الإبطال، فلا يجوز لصاحب العلاقة أن يقدم مراجعة مستقلة قضاء شامل للتعويض عن هذا القرار. فطالما أن مراجعة التعويض تتأسس على نفس العيب الذي شاب القرار الذي إنقضت مهلة الطعن فيه بالإبطال، لا يجوز قبولها من مجلس شورى الدولة^(١).

ومن ثم للمطالبة بالتعويض في لبنان بناء على الضرر الناتج عن قرار غير مشروع، يجب تقديم دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة في المهلة (أي مهلة الشهرين من تاريخ نشر القرار أو تبليغه عموماً، فإذا ما تم إبطال القرار لعدم مشروعيته يجوز بعد ذلك تقديم مراجعة التعويض عن الضرر الناجم عن القرار المقضي بإبطاله، مع مراعاة ضرورة ربط النزاع مع السلطة الإدارية المختصة كما هو القاعدة في منازعات القضاء الشامل.

ولكن يجوز أيضاً تقديم مراجعة التعويض مع مراجعة الإبطال في نفس الوقت وفي دعوى واحدة، بحيث يكون طلب الإبطال لعيب عدم المشروعية في القرار هو الطلب الأصلي، وطلب التعويض كقضاء شامل كطلب تباعي، بحيث يأتي حكم مجلس الشورى في المراجعتين معاً. فإذا أبطل المجلس القرار في الأساس، يتطرق بعد ذلك لطلب التعويض فطالما هناك ضرر محدد في الطلب فهو - أي المجلس - يحكم أيضاً بعد الإبطال

(١) أنظر على سبيل المثال: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٦١ تاريخ ١٩٩٨/٣/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٧٦؛ وكذلك القرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٩٩٨/٦/٢، المرجع السابق ص ٥٥٠.

بشأن التعويض المطلوب. ولكن من ناحية الإجراءات يشترط أن يكون صاحب العلاقة قد قدم للسلطة الإدارية المختصة «مذكرة ربط نزاع» في شأن طلب التعويض كمنازعة قضاء شامل ولو لم ينتظر رد السلطة المختصة، إذ يجوز طبقاً لإجتهد مجلس الشورى اللبناني رفع دعوى التعويض كقضاء شامل ولو عقب تقديم مذكرة ربط النزاع وحتى قبل مرور مهلة الشهرين المحددة للسلطة الإدارية للبحث والرد، لأن مرور هذه المهلة أثناء سير الدعوى دون رد يعني قرار ضمني بالرفض. إذن من الممكن الجمع في لبنان بين طلب أو دعوى إبطال القرار مع دعوى التعويض عن أضراره في مراجعة واحدة، الطلب الأصلي للإبطال والطلب التبعية التعويض، وهذا يتطلب أن تقدم هذه المراجعة قبل إنصرام مهلة الشهرين لتقديم طلب الإبطال. وهناك أحكام من مجلس شورى الدولة اللبناني تؤكد إمكانية هذا الجمع في مراجعة واحدة^(١).

ولكن يجب أن نلاحظ ما يلي: إذا كان طلب التعويض يمكن أن يلحق بطلب الإلغاء بصفة تبعية، إلا أنه طبقاً لأحكام القضاء الإداري لا يوجد دائماً تلازم حتى بين طلب الإلغاء وبين طلب التعويض من حيث أن عيوب القرار التي تؤدي لإلغائه لا تؤدي حتماً كلها إلى الحكم بالتعويض عنه. وهو ما نراه في الفقرة التالية.

عيوب القرار الموجبة لإلغائه لا تؤدي حتماً كلها للتعويض

عنه:

فنحن نعرف أن عيوب القرار التي يمكن أن يؤدي أي منها إلى الحكم بإلغائه، هي خمسة عيوب: عدم الاختصاص - عيب الشكل - عيب

(١) أنظر على سبيل المثال: قرار مجلس الشورى رقم ١٤٦ تاريخ ١٢/٤/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٩٦؛ وقرار رقم ٤٨٩ تاريخ ٢٥/٤/١٩٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٨٠؛ قرار رقم ٦٨٦ تاريخ ٩/٦/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٥٥٥ وما بعدها.

المحل - عيب السبب - وأخيراً عيب الغاية. (أو إساءة استعمال السلطة). ولكن إتجهت أحكام مجلس الدولة إلى أن هذه العيوب الخمسة لا تؤدي كلها دائماً إلى قيام مسئولية الإدارة بالتعويض. فالقضاء الإداري يتطلب الخطأ الإداري الجسيم، وهو لا يتحقق في كل عيوب القرار. وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها: «... ولنن كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافياً بذاته لتقرير إلغائه، إلا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدراً للمسئولية وسبباً للحكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذ القرار ضرر للفرد»^(١). وهو ما إستقر عليه أيضاً قضاء مجلس الدولة في فرنسا^(٢).

وتطبيقاً لذلك، إستقرت أحكام مجلس الدولة في مصر على أن عيب عدم الإختصاص وعيب الشكل لا يؤديان بالضرورة إلى تقرير مسئولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض، بل يشترط للحكم بالتعويض أن يكون عيب عدم الإختصاص أو عيب الشكل مؤثراً في موضوع القرار أو جوهره. فإذا كان القرار سليماً في مضمونه وسببه، وكان في وسع الإدارة إصدار القرار بهذا المضمون والسبب بعد تصحيح عدم الإختصاص أو عيب الشكل، فلا محل لمساءلة الإدارة بالتعويض على أساس هذين العيبين. وفي هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها ما يلي: «إن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه كما أن عيب عدم الإختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة ص ٣٥٠.

(٢) أنظر: G.Vedel, op. cit., P. 371 et 372; J. Rivero, op. cit., P. 287.

مخالفة قاعدة الإختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة الإدارية عنه والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت»^(١).

أما بالنسبة للعيوب الثلاثة الباقية التي يؤدي كل منها إلى إلغاء القرار الإداري، وهي عيب المحل (مخالفة القانون) وعيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة (أو الإنحراف بالسلطة)، فهذه العيوب تؤدي بذاتها إلى تحقق مسئولية الإدارة بالتعويض، فكل عيب منها كاف لتكوين ركن الخطأ. فلو تحققت باقي أركان المسئولية وهي تحقق الضرر وقيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر حكم القاضي الإداري بالتعويض.

تأكيد مجلس شورى الدولة اللبناني للمبادئ السابقة:

هذه الإجتهاادات أو المبادئ السابقة التي أقرها إجتهاد مجلس الدولة المصري بشأن العلاقة بين قضاء الإلغاء وأثره على المسئولية الإدارية بسبب عدم مشروعية القرار، وعدم التلازم الحتمي بين إبطال القرار وتحقق المسئولية الإدارية بالتعويض عنه، هذه المبادئ يمكن القول بأنها مستقرة أيضاً بوجه عام في إجتهاادات مجلس شورى الدولة اللبناني في هذا الموضوع وذلك جرياً على إجتهاد مجلس الدولة الفرنسي. وكما سنرى الآن وبإيجاز:

١ - بادئ ذي بدء، قرر مجلس شورى الدولة اللبناني أنه كأصل عام أو كمبدأ عام إن عدم مشروعية القرار الإداري وبطلانه تعتبر خطأ يوجب تحقق مسئولية الإدارة للتعويض عنه. فقد أعلن مجلس الشورى هذا المبدأ العام قائلاً: من المبادئ المقررة أن تجاوز حد السلطة يعتبر

(١) حكمان بذات الجلسة بتاريخ ١١/٥/١٩٦٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشر ص ٣٣. وفي نفس المعنى حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٩/٣/١٩٥٨، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنتين ١٢ و ١٣ ص ٨٧.

منشأ لمسئولية الدولة وبالتالي يؤلف الخطأ الموجب للتعويض»^(١).

٢ - ولكن مع ذلك هناك إستثناء يستخلص من إجتهداد مجلس الشورى اللبناني على هذا المبدأ العام. ذلك أنه إذا كانت عدم مشروعية القرار التي ترجع لعيب في المحل أي موضوع القرار أو لعيب في سببه أو غايته تؤدي إلى تحقق المسئولية بالتعويض عن الضرر الناجم عنه، إلا أن عدم المشروعية الراجعة لعيب الإختصاص (الصلاحية) أو الشكل الجوهرية لا تؤدي دائماً وبالضرورة إلى تحقق مسئولية الدولة بالتعويض.

وهو ما أكدته مجلس شورى الدولة بقوله في أحد أحكامه أن «الإجتهداد يرى في بعض المخالفات الناشئة عن عيب في الصيغة أو عدم مراعاة قواعد الصلاحية النسبية (أي عدم الإختصاص البسيط) ما ينفي الخطأ الموجب للمسئولية». ويرر المجلس ذلك بأنه «بإمكان الإدارة ملافاة العيب المشوب به العمل المقضي بإبطاله لهذا السبب في عمل آخر تكون له نفس المفاعيل بالنسبة للمتضرر وحيث بكل حال فإنه يعود للقاضي حق تقدير ماهية الخطأ وأهميته»^(٢). والعبارة الأخيرة في هذا الحكم تبين أنه مع ذلك الأمر يعود للقاضي الإداري، الذي في كل حالة على حدة له أن يقدر جسامة الخطأ الموجب للتعويض عن الضرر برغم تعلق العيب في القرار بعنصري الصلاحية أو الصيغة (أي الشكل).

- بقي أن نشير إلى حكم المادة (٧٠) من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة في لبنان والتي - كما نعلم - نصت على ما يلي: «لا تسمع مراجعة القضاء الشامل التي تستند إلى عدم شرعية قرار إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن إذا كانت المراجعة مبنية على نفس السبب القانوني الذي كان بالإمكان أن تستند إليه مراجعة الإبطال ضد ذلك

(١) قرار رقم ٤٤١ تاريخ ٤/٥/١٩٦١، المجموعة الإدارية، السنة الخامسة ص ٢٠٤.

(٢) قرار رقم ١١٣٣ تاريخ ١٠/٧/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٢٦٠.

القرار وإذا كانت لها نفس النتائج المالية التي كانت لتنتج عن مراجعة الإبطال». ومن ثم ينتج عن ذلك أنه إزاء قرار غير مشروع وأياً ما كانت أسباب تجاوزه لحد السلطة، حتى لعيب في محله أو سببه أو غايته وليس فقط في عنصري الصلاحية أو الشكل، لن يجوز تقديم مراجعة تعويض كقضاء شامل عن الضرر الناجم عن هذا القرار غير المشروع، وذلك إذا أهمل صاحب العلاقة ولم يطعن ضد القرار بالإبطال أولاً في مهلة الشهرين من تاريخ التبليغ أو النشر. فإذا كان القرار معيباً بعيب معين أو لسبب معين - وعادة لا يوجد قرار معيب بكل العيوب أو أكثر من عيب في نفس الوقت إلا نادراً - وإنتهت مهلة الطعن فيه بالإبطال، لن يمكن تقديم مراجعة التعويض عن نفس العيب أمام مجلس الشورى. وهذا هو مفهوم المادة (٧٠) المشار إليها أعلاه.

- وفيما يلي نتعرض للركنين الباقيين لتحقيق مسئولية الإدارة، أي ركن الضرر ثم ركن علاقة السببية.

المبحث الثاني

ركن الضرر

إذا إرتكبت الإدارة خطأ في حق أحد الأفراد سواء تمثل الخطأ في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع، فإن الخطأ وحده لا يكفي لكي يفتح الحق في التعويض للفرد، بل يجب أيضاً أن يصيب هذا الخطأ صاحب الشأن بضرر أو أضرار محددة. وهذا هو ركن الضرر.

وفي أحد أحكامه بتاريخ ١١/١٢/١٩٩٧ قضى مجلس شورى الدولة اللبناني أنه «بالنسبة للخسارة الناتجة عن الأضرار المادية فيجب أن تقدر عند إنتهاء الضرر وبعد معرفة أهميته حيث كان بإستطاعة

المتضرر مباشرة الأشغال المخصصة لإصلاح تلك الأضرار ما لم يثبت وجود أسباب قانونية ومادية ومالية منعه من مباشرة التصليحات اللازمة فوراً»^(١).

أنواع الضرر:

الضرر نوعان: فهناك الضرر المادي الذي يمكن أن يصيب الشخص في جسمه أو في ماله نتيجة خطأ الإدارة. ولكن الضرر قد يكون أيضاً ضرراً أدبياً غير مادي كالآلام النفسية والمساس بالسمعة أو الكرامة أو مركز الشخص الأدبي. ومن الأمثلة القضائية على التعويض عن الضرر الأدبي وليس فقط الضرر المادي نذكر هذه الأحكام:

- قضت محكمة القضاء الإداري بتعويض أحد الموظفين عن قرار باطل أصدرته الإدارة بنقل صاحب الشأن من وظيفة محام بالشئون القانونية إلى وظيفة كاتب بقسم الإيرادات، لأن هذا القرار أصاب كرامة الموظف وسمعته الأدبية.^(٢)

- كذلك بخصوص قرار أصدرته هيئة السكة الحديد بنقل أحد الموظفين من وظيفة محام بقسم القضايا إلى وظيفة ناظر محطة، قضت نفس محكمة القضاء الإداري بأن «المدعي قد أصابه ضرر مادي من ذلك القرار يتمثل في فوات الترقية التي يمكن أن يلقاها فيما لو بقي في قسم القضايا... وبالإضافة إلى ما سبق فإنه ينبغي على القرار إصابة المدعي بالآلام نفسية نتيجة تنزيل وظيفته دون مبرر، وخدمة لأحد أصهار المدير العام للسكة الحديد مما يدخل في حساب التعويض المستحق له»^(٣).

(١) قرار رقم ١٦٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣، ١٩٩٩ ص ٢٠٢.

(٢) مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة الخامسة ص ٢٤٣.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢ مارس ١٩٥٤ - ذكره الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ٤٤٥.

- كذلك في حكم للمحكمة الإدارية العليا أكدت المحكمة حق الموظف صاحب الشأن في التعويض عن الألام النفسية التي أصابته بسبب عدم تنفيذ حكم لصالحه، بجانب الأضرار المادية المتمثلة في تأخر تسوية حالته (١).

- ويلاحظ أنه بالنسبة لمجلس شورى الدولة اللبناني فإنه يبدو أنه لا يقر التعويض عن الضرر المعنوي البحت، فهو يستلزم أن يرافق هذا الضرر المعنوي بعض الأضرار المادية. وهو ما أعلنه مجلس الشورى في أحد أحكامه بقوله «إن الإجتهد الحديث إستقر على عدم الحكم بتعويض عن الأضرار المعنوية إلا إذا رافقتها أضرار مادية، وفي الحالة الحاضرة فإن المستدعية قد أصيبت بأضرار مادية... كما أصيبت بخسارة الجنين» (٢).

شروط الضرر:

سواء كان الضرر مادياً أم أدبياً، فإن القضاء الإداري يشترط في الضرر شرطين أساسيين لكي يمكن التعويض عنه هما:

١ - أن يكون الضرر محققاً، وهذا يعني أن يكون الضرر مؤكداً، أما إذا كان الضرر إحتمالياً فلا يحكم القضاء بالتعويض عنه. وقد أعلنت ذلك محكمة القضاء الإداري بقولها: «ولا إعتداد في تقدير التعويض بقول المدعي بأنه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في بحر عامين، لأن العبرة في تقديره (أي التعويض) إنما يكون بمقدار الضرر الواقع فعلاً على أساس الواقع الثابت لا على أساس إفتراض أمور محتملة قد لا تحصل. إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا

(١) حكم بتاريخ ١٩٦٨/٥/٢٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة عشر ص ٩٧٣.

(٢) قرار رقم ٩٤٠ تاريخ ١٩٦٥/٥/٢٠، المجموعة الإدارية، السنة التاسعة ص ١١٩. أنظر: أستاذنا الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق ص ٥٩٢،

على الفروض والإحتمالات. وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطة بيد الحكومة تمنحها لمن تراه جديراً بها، وليست حقاً للموظف فليس للمدعي أن يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة^(١).

٢ - أن يكون الضرر خاصاً. بمعنى أنه يجب أن يصيب فرداً معيناً أو أفراد محددين على وجه الخصوص. أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدد غير محدود من الأفراد فإنه يعتبر من الأعباء أو التكاليف العامة التي يجب على عموم الأفراد تحملها دون تعويض. فالضرر يجب إذن أن يتصف بالخصوصية بالنسبة لفرد أو أفراد محددين بالذات.

المبحث الثالث

ركن علاقة السببية

بجانب ركن الخطأ وركن الضرر، وقد سبق الكلام عنهما، يشترط أخيراً لتحقيق مسئولية الإدارة توافر الركن الثالث وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر. ويعني ركن علاقة السببية أن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة، أو بمعنى آخر يجب أن يكون الخطأ الإداري هو السبب المباشر للضرر.

وطبقاً للقواعد العامة للمسئولية تنقطع علاقة السببية إذا ثبت أن الضرر لم ينتج عن خطأ الإدارة، بل حدث بالكامل نتيجة سبب أجنبي عن الإدارة، والسبب الأجنبي له صور ثلاث، هي القوة القاهرة وخطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير. وفي هذه الحالة تعفى الإدارة من المسئولية

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة ص ٧١.

على إعتبار أن هذا السبب الأجنبي في إحدى صورته هو الذي أدى وحده إلى إحداث الضرر. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بخطأ المضرور نفسه، أن الطاعن «كان يستطيع أن يتوقى الأضرار التي يطالب بالتعويض عنها، إذا كان قد بادر إلى الرد على الوزارة عندما طالبتة بتقديم ما يثبت أنه كان يعمل في شركة مساهمة، وإلى إقامة الدعوى في المواعيد القانونية وإذا لم يقم المدعي بأي من هذه الأعمال فليس له أي حق في التعويض عن الأضرار التي أصابته، لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها»^(١).

ولكن قد يحدث أن يشترك خطأ الإدارة مع السبب الأجنبي (القوة القاهرة - خطأ المضرور - خطأ الغير) في إحداث الضرر. ففي هذه الحالة لا تعفى الإدارة كلية من المسؤولية، بل تلتزم بجانب من التعويض يتناسب مع درجة مساهمة خطئها في إحداث الضرر^(٢).

تقدير التعويض:

القاعدة العامة في تقدير القاضي للتعويض في القضاء العادي أو في القضاء الإداري، هي أن التعويض يكون بقدر ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب^(٣).

ولكن يلاحظ أنه من الصعب إن لم يكن مستحيلًا تطبيق هذه القاعدة على حالة الأضرار الأدبية، فتقدير هذه الأضرار سيكون على قدر من التحكم، لعدم إستناد الضرر الأدبي إلى قيم معينة متعارف على تقديرها^(٤).

(١) حكم بتاريخ ٢٤ يناير ١٩٧٠ - قضية رقم ١٠٦٣ لسنة ١١ قضائية.

(٢) راجع: الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ٤٤٨.

(٣) في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٠/٣/١٩٥٥م مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة التاسعة ص ٣٥٩. وأيضاً حكم ذات المحكمة بتاريخ ١٣/١١/١٩٥٥م، مجموعة المبادئ السنة العاشرة ص ٤٩٢.

(٤) أنظر: الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص ٤٩٢.

الفصل الثاني

المسئولية الإدارية الغير قائمة على الخطأ (أو المسئولية القائمة على تبعة المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة)

كان مما أنتجته جهود القضاة والفقهاء الإداريين في مجال مسئولية الإدارة - مسئولية أخرى غير المسئولية القائمة على الخطأ، وتسمى المسئولية القائمة على تبعة المخاطر. وتقوم هذه المسئولية في حالات إستثنائية يحددها التشريع والقضاء وليس كنظرية عامة التطبيق. وفي هذه الحالات تبرر المسئولية على أساس تبعة المخاطر بمعنى أن نشاط الإدارة يزداد باستمرار في الدولة الحديثة وتزداد تبعا لذلك المخاطر التي يتعرض لها الأفراد بسبب هذا النشاط، فيكون من الضروري إيجاد نوع من التأمين ضد تلك المخاطر بتعويض المضررين عما يصيبهم بسببها من أضرار - ولو لم يكن هناك أي خطأ من جانب الإدارة. فالتعويض في هذه الحالة لا يعتبر جزاء على خطأ، وإنما يكون من قبيل التأمين أو المعونة العادلة.

والقضاء الإداري الفرنسي الحديث إذ أخذ بالمسئولية المؤسسية على تبعة المخاطر - لم يأخذ بها إلا كوسيلة مكملية للمسئولية القائمة على الخطأ، أي إنه يعتبر هذه المسئولية هي الأساس في التطبيق ولا يلجأ إلى المسئولية القائمة على المخاطر إلا بعد أن يثبت له عدم كفاية المسئولية الأصلية في توفير حل عادل للحالة المعروضة.

ولكن هناك حالات أخرى للمسئولية بلا خطأ أقرها مجلس الدولة الفرنسي وكذلك محكمة تنازع الاختصاص في فرنسا، ولا

تستند على أساس فكرة المخاطر في معناها الدقيق، وإنما تستند على أساس آخر هو مبدأ المساواة بين الأفراد أمام التكاليف العامة^(١). وهذا الأساس الأخير يعني أنه إذا كان الأصل أن يتحمل الأفراد الأضرار التي تنتج عن نشاط الدولة المشروع في سبيل المصلحة العامة، إلا أنه إذا كان هناك ضرراً خاصاً إستثنائياً وعلى قدر من الجسامة أصاب عدداً محدوداً متميزاً من عموم الأفراد، فمن العدالة أن يعرض المضرور رغم نشاط الإدارة أو الدولة المشروع. وذلك لأنه بغير ذلك التعويض سيكون المضرور قد تحمل بدون حق ضرراً إستثنائياً دون عموم الأفراد، وهو ما يمثل إخلالاً بالمساواة أمام الأعباء العامة. ومن ثم فالتعويض الذي يدفع له من الخزانة العامة سيعيد تحقيق تلك المساواة، بتوزيع العبء الذي تحمله المضرور على كافة الأفراد دافعي الضرائب العامة^(٢).

وسواء تأسست على فكرة المخاطر أو على فكرة المساواة أمام الأعباء العامة، فإن المسؤولية الإدارية بلا خطأ تبقى ذات تطبيقات إستثنائية محدودة، بالمقارنة بالأصل العام للمسؤولية الإدارية التي تقوم في الأصل على أساس الخطأ بالدرجة الأولى.

وفيما يلي ندرس في ثلاثة مباحث: المسؤولية بلا خطأ في فرنسا، ثم تقرير مجلس شورى الدولة اللبناني للمسؤولية بلا خطأ، وأخيراً رفض مجلس الدولة المصري للأخذ بالمسؤولية بلا خطأ.

(١) Principe de l'égalité de tous les individus devant les charges publiques. (١)

(٢) أنظر: جورج فيديل، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٧٤ وص ٣٧٥.

المبحث الأول

المسئولية بلا خطأ في فرنسا

قرر مجلس الدولة الفرنسي - في إطار قضائه الإنشائي الخلاق - مسئولية الدولة أو الإدارة بدون ركن الخطأ أي بلا خطأ مرفقي ينسب للإدارة أو خطأ شخص ينسب إلى الموظف الذي يعمل لديها. وهكذا ظهر في القضاء الفرنسي هذا الإتجاه القضائي لتعويض الأفراد المضرورين عن نشاط إداري أو نشاط عام، برغم أن هذا النشاط أو هذا العمل المسبب للضرر يتسم بالمشروعية أي لا يمثل خطأ أو إنحراف عن السلوك الإداري أو إنحراف عن واجبات القوانين واللوائح.

ونعرض أولاً خصائص هذه المسئولية بلا خطأ، ثم ثانياً أهم تطبيقاتها.

أولاً: خصائص المسئولية بلا خطأ.

يمكن القول من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي وكذلك أحكام محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية، ومن خلال تعليقات الفقه الإداري، أن تلك المسئولية الغير خطئية تتميز بالخصائص الهامة التالية:

١ - المسئولية بلا خطأ تبقى ذات تطبيق إستثنائي، بمعنى أن حالات الأخذ بها محدودة في تطبيقات معينة^(١). فالمسئولية بلا خطأ في الواقع لا تمثل أصلاً عاماً للتعويض، بل أساساً تكميلياً للمسئولية بناء على الخطأ التي تمثل القاعدة العامة أو الأصل العام^(٢). وحكمة ذلك حرص القضاء الإداري على مراعاة مقتضيات النشاط الإداري الذي

(١) أنظر: جورج فيديل، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٧٤.

(٢) أنظر: جان ريفيرو، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢٩٢، وأستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق ص ٢٦٥.

يجب ألا نرهقه ونكبله بدعاوى المسؤولية بلا حدود، سيما إذا كان نشاطاً مشروعاً، بالإضافة إلى ضرورة عدم إرهاب الخزانة العامة للدولة بتعويضات إلى ما لا نهاية ومن غير ضوابط معقولة.

٢ - يشترط للتعويض عن المسؤولية بلا خطأ إداري أن يكون الضرر الناتج عن نشاط الإدارة المشروع متميزاً بشرطين لازمين: فمن ناحية أولى يجب أن يكون الضرر خاصاً بمعنى ألا يصيب عدداً كبيراً من الأفراد أو الهيئات الخاصة، بل فرداً معيناً أو شركة معينة مثلاً أو على الأكثر أفراد قلائل محدودين. لأنه لو كان المضررون عديدين وغير قابلين للحصر، فلا تعويض حيث يجب في هذه الحالة أن يتحمل الأفراد الأعباء العامة لنشاط الإدارة المشروع رغم ما يصيبهم من ضرر.

كما يشترط من ناحية ثانية في الضرر شرط آخر هو الجسامة، بأن يكون على قدر من الخطورة المتميزة مما تقضي العدالة ضرورة التعويض عنه. وتشير أحكام مجلس الدولة الفرنسي لهذين الشرطين صراحة: شرط الخصوصية وشرط الجسامة^(١).

٣ - وأخيراً من خصائص المسؤولية بلا خطأ أن أساسها القانوني الذي يفتح الحق في التعويض ليس أساساً واحداً بل أساسين فمن ناحية أولى هناك أساس أو فكرة المخاطر التي تفتح المجال للتعويض عن نشاط إداري يتميز بطبيعته أو بحكم ظروفه المحيطة بخلق خطر يهدد الأفراد. ومن ناحية ثانية هناك أساس آخر للتعويض في المسؤولية بلا خطأ هو مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة. وبناء على هذا الأساس الأخير إذا تحمل فرد معين بالذات أو هيئة خاصة معينة بضرر خاص

(١) أنظر على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي:

- C.E. 29 Juin 1962, Société Manufacture des machines du Haut-Rhin, Rec. P.

432; Vedel, Dr. adm., op. cit., P. 379.

وعلى قدر هام من الجسامة نتيجة نشاط إداري مشروع، فيكون هذا الفرد ضحية لخرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. فهذا الضرر عبء تحمله هو وحده، وهذا لا يجوز إذ يجب أن يتحمل كافة الأعباء العامة وعلى قدم المساواة، وينتج عن ذلك ضرورة توزيع عبء هذا الضرر الخاص على كافة عن طريق تعويض المضرور من الخزنة العامة للدولة (التي يمولها دافعوا الضرائب من عموم المواطنين).

ثانياً: أهم تطبيقات المسؤولية بلا خطأ.

مسئولية الإدارة بالتعويض بدون خطأ من جانبها تتضمن نوعين من التطبيقات تبعاً لنوعي الأساس القانوني للمسؤولية بلا خطأ: فهناك من ناحية أولى تطبيقات تتأسس على فكرة المخاطر، وهناك من ناحية ثانية تطبيقات تتأسس على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ونعرض فيما يلي لأهم هذه التطبيقات بنوعيتها:

أ - تطبيقات تتأسس على فكرة المخاطر:

١ - مسؤولية الإدارة عن إصابات العمل:

قبل أن يتدخل المشرع لتقرير التعويض عن إصابات العمل في المشروعات العامة مثل المشروعات الخاصة، كان مجلس الدولة الفرنسي قبل أي تشريع وقبل القضاء العادي قد قرر حق العامل في مصانع ومشروعات الدولة في التعويض، عن الإصابة التي تحدث له أثناء العمل وبسبب العمل^(١). وذلك على أساس أن هذا التعويض يستحق نتيجة مخاطر العمل حتى ولو لم يثبت وجود خطأ ما في تنظيم المرفق. وبعد أن تدخل المشرع بالتنظيم، ما زال لهذا القضاء أهميته سيما وأن مجلس الدولة الفرنسي قرر إمتداد الحق في التعويض إلى أشخاص لا يعملون بانتظام في المرفق، وهم الأشخاص الذين تطلب الإدارة تدخلهم بصفة

- C.E. 21 Juin 1895, Cames, Rec. P. 509; Les Grands Arrêts, P. 25.

(١)

عرضية ومؤقتة للمساهمة في عمل عاجل مثل إطفاء حريق^(١)، أو قتل الذئاب^(٢)، أو حتى بالنسبة للأشخاص المتطوعين لأعمال النجدة والإنقاذ من تلقاء أنفسهم وبدون دعوة من الإدارة إذا ما أصابهم ضرر خاص نتيجة ذلك^(٣).

٢ - مسؤولية الإدارة عن استخدام الأشياء الخطرة في ذاتها:

فالإدارة مسئولة وحتى بلا خطأ ثابت من جانبها، عن تعويض الأضرار الناتجة عن استخدام البوليس أو الجيش للأسلحة والذخائر أو المفرقات نظراً لخطورتها في ذاتها^(٤). ولكن يشترط للمسئولية بلا خطأ هنا أن يكون المصاب لم يرتكب أي خطأ من جانبه، مثل أحد المارة الذي أصيب بطلق ناري أطلقه أحد رجال الشرطة أثناء متابعته لأحد المجرمين. أما لو كان هناك قدر من الخطأ من جانب المصاب، كأن يكون قد خالف تعليمات البوليس بعدم تخطي الحاجز الذي أقامه في الطريق للقبض على عصابة، وتخطى هذا الحاجز مما نتج عنه إصابة نارية للفرد المخالف للتعليمات، فهنا لا تعويض إلا إذا أثبت المصاب خطأ محدد من جانب رجل الأمن^(٥).

٣ - المسؤولية عن حوادث السيارات والطائرات:

وهي تعتبر أيضاً تطبيقاً لفكرة المخاطر، مثل حالة ما إذا كان الضرر ناتجاً عن حادث ميكانيكي للسيارة^(٦). وكذلك مثل حالة رجوع

(١) - C.E. 22 nov. 1946, Commune de Saint-Priest - la Plaine, Les grands Arrêts, P. 295.

(٢) - C.E. 16 nov. 1960, Commune de Gouloux, Dalloz 1961, J.P. 353.

(٣) - C.E. 25 sept. 1970, Commune de Batz-sur-Mer, A.J. 1971, P. 60.

(٤) - C.E. 24 Juin 1949, Lecomte et Daramy, les Grands Arrêts, P. 325.

(٥) - C.E. 27 Juillet 1951, Dame Auberge et Dumont, Dalloz 1952, J.P. 108.

(٦) - C.E. 9 Juillet 1948, Capot et Denis, Rev. Dr. Publ. 1948, P. 576.

الضرر إلى انفجارات في إحدى الطائرات^(١). ولكن يلاحظ أن المشرع الفرنسي عام ١٩٥٧ (قانون ٣١ ديسمبر ١٩٥٧) الذي نص على إختصاص القضاء العادي بجميع دعاوى المسؤولية عن حوادث السيارات سواء كانت سيارات خاضعة للإدارة أو سيارات خاصة^(٢).

٤ - المسؤولية عن نشاط فني خطر:

ويمكن إعطاء نماذج له من أحكام مجلس الدولة الفرنسي أيضاً مثل تدمير الإدارة لعقار أو لأشياء غير صحية، مما أدى إلى إحداث حريق في المنازل المجاورة^(٣). وكذلك المسؤولية الإدارية عن أسلوب إصلاح الأحداث المنحرفين بإتباع طرق جديدة تتميز بالحرية مع الإشراف والمراقبة، مما ينتج عنه هروب بعض هؤلاء الأحداث وأضرارهم بالمنازل المجاورة وشاغليها^(٤).

ب - تطبيقات تتأسس على المساواة أمام الأعباء العامة:

١ - في مجال الأشغال العامة، قرر القضاء الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة بلا خطأ عن الأضرار الدائمة أو شبه الدائمة التي تنتج لأحد أو بعض الأفراد، نتيجة مجاورة منازلهم للأشغال والعقارات العامة. ولكن يشترط في الضرر غير طابع الدوام أن يكون خاصاً وغير مألوف أو جسيم. ومثال ذلك النقص في قيمة عقار لأحد الأفراد نتيجة إنشاء طريق سريع بجواره، مما يعطي لصاحب العقار الحق في تعويض^(٥).

(١) - C.E. 21 oct. 1966, ministre des Armées C/S.N.C.F. Act. Jur. 1967, PP. 39 et 59.

(٢) انظر: جورج فيديل، المرجع السابق ص ٢٣٩ وما بعدها.

(٣) - C.E. 24 dec. 1926, Walter, Sirey 1927, III, P. 44.

(٤) - C.E. 3 fevr. 1956, Thouzellier, Dalloz, 1956, P. 596.

(٥) - C.E. 2 avril 1965, Boudy et 26 mai 1965, ministre de la Construction C/époux Tebaldini, A.J. 1965, P. 316.

٢ - عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية: إذا إمتنعت الإدارة عن تقديم يد المساعدة الجبرية لأحد الأفراد لتنفيذ حكم قضائي لصالحه، قد يكون هذا الإمتناع مشروعاً بالنظر إلى أن تنفيذه يؤدي إلى قلاقل أمنية، ولكن يكون من حق المحكوم له في هذه الحالة الحصول على تعويض بناء على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. وأهم مثال على هذه الحالة إمتناع الإدارة الفرنسية عن تنفيذ حكم يقتضي الإجلاء بالقوة لمنطقة واسعة في جنوب تونس يشغلها عدد من القبائل الرحل، وكان الإجلاء يقتضي القيام بعملية عسكرية كانت ستثير الأهالي ضد القوات الفرنسية. لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي مع إقراره بأن هذا الإمتناع عن التنفيذ كان مشروعاً إلا أنه قرر في نفس الوقت حق المحكوم له في التعويض^(١). وقد تأكد هذا القضاء أيضاً في حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم بإجلاء مصنع من عماله المضربين والذين إحتلوه. فإجلائهم يعرض الأمن للخطر، ولكن مجلس الدولة حكم بالتعويض لصاحب المصنع^(٢).

٣ - الإجراءات الإقتصادية والإجتماعية التي تفرض على مشروع خاص لأجل تحقيق الصالح العام: ومثال ذلك مفتش العمل الذي يرفض لأحد المشروعات الخاصة الترخيص بفصل بعض عماله، وكان سبب الرفض التخوف من حدوث إضطرابات إجتماعية نتيجة هذا الفصل، ومن ثم حكم مجلس الدولة بالتعويض لصالح صاحب المصنع الذي تحمل ضرراً جسيماً لأجل الصالح العام^(٣). وتطبيق هذا القضاء يشمل أيضاً إمكانية تعويض أحد الأفراد أو أحد المشروعات الخاصة نتيجة صدور قانون، يفرض عبئاً خاصاً إستثنائياً وجسيماً على عاتق الفرد أو المشروع، لأجل تحقيق مصلحة عامة إقتصادية أو إجتماعية: ففي هذا

(١) - C.E. 30 nov. 1923, couitéas, Les Grands Arrêts, Op. cit., P. 182.

(٢) - C.E. 3 Juin 1938, Siciété des cartonneries de Saint - Charles, Les Grands Arrêts, P. 251 et s.

(٣) - C.E. 28 oct. 1949, Societe des ateliers du Cap Janet, J.C.P. 1950, II, N° 5861.

الفرض القانون لا يمكن أن ننسب إليه الخطأ. ومع ذلك مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يقتضي تعويض الفرد أو صاحب المشروع الخاص، عن هذه التضحية الإستثنائية التي فرضها المشرع لتحقيق مصلحة عليا^(١).

٤ - كذلك هناك حالات متناثرة أخرى قضى فيها مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض رغم نشاط الإدارة المشروع الذي أنتج الضرر، بناء على ذات الأساس السابق وهو المساواة أمام الأعباء العامة: مثل تعويض الضرر الجسيم الخاص الذي لحق لمالك أرض، أضطر أن يوقف أعمال البناء على أرضه على أثر إتخاذ إجراءات نزع الملكية لهذه الأرض، ثم في نهاية الأمر تم العدول عن نزع الملكية. فحكم له مجلس الدولة بالتعويض^(٢).

هكذا في كل الحالات السابقة، سواء على أساس فكرة المخاطر الإدارية أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، قرر مجلس الدولة الفرنسي الأخذ بالمسئولية الإدارية بلا خطأ. ليس كأصل عام في المسئولية الإدارية، وإنما كأساس تكميلي يضاف للقاعدة العامة الأصلية وهي المسئولية الإدارية القائمة على ثبوت الخطأ الإداري.

المبحث الثاني

تقرير مجلس شورى الدولة اللبناني للمسئولية بلا خطأ

كمبدأ عام قرر مجلس شورى الدولة في لبنان الأخذ بالمسئولية الإدارية الغير قائمة على الخطأ أو بلا خطأ، وذلك جرياً على المستقر في

(١) أنظر: جان ريفيرو، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢٩١ وص ٢٠٤ وما بعدها.

C.E. 23 dec. 1970, E.D.F. A.J., 1971, P. 96.

(٢) (هيئة كهرباء فرنسا)

إجتهاد مجلس الدولة الفرنسي وفي الإطار الذي إستقر عليه هذا الإجهاد الفرنسي.

ومع ذلك، لم يشأ مجلس شورى الدولة اللبناني أن يعتبر المسؤولية الإدارية بلا خطأ أصل عام لتقرير مسؤولية الدولة بالتعويض، بل يعتبرها أساس إستثنائي أو نظام إستثنائي للمسئولية. وهو ما سنراه بإيجاز فيما يلي، كما سنرى بعض التطبيقات للمسئولية بلا خطأ في إجهاد مجلس الشورى.

أولاً: المسؤولية بلا خطأ ليست الأصل العام بل هي نظام إستثنائي.

بادئ ذي بدء مجلس شورى الدولة في لبنان قرر مثل مجلس الدولة الفرنسي في جوهر إجهاده، أن الأصل العام لمسئولية الإدارة بالتعويض إنما تقوم على أساس الخطأ. وأنه من الممكن أن تقوم المسؤولية الإدارية من غير خطأ إداري، ولكن حرص مجلس الشورى على أن قيام المسؤولية على أساس الضرر الراجع إلى فعل الإدارة المشروع إنما يمثل الإستثناء على الأصل العام. ومن ثم فالمسئولية الإدارية بلا خطأ كاساس إستثنائي يجب أن تكون محاطة بشروط خاصة إستثنائية. فالمسئولية على أساس الخطأ هي القاعدة والأصل العام، والمسئولية بلا خطأ أي على أساس الضرر وحده الذي لحق بالغير هو الإستثناء.

وعلى سبيل المثال نذكر حكماً حديثاً لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٧/٥/٢٠ حيث يقرر المجلس «أن مسؤولية الإدارة تقوم أصلاً وبوجه عام على الخطأ، وتقوم إستثناء وحسراً في حالات محددة دونما خطأ، والمسئولية على هذا الأساس تثار عفواً. والمسئولية دون خطأ هي مسؤولية إستثنائية إحتياطية تكميلية، وهي ذات نطاق حصري تقتصر على ميادين وحالات محددة وتستند إلى مبادئ معينة أو نصوص

صريحة خاصة»(١).

- **شروط التعويض في المسؤولية بلا خطأ:** يتجه إجتهااد مجلس شورى الدولة اللبناني إلى حصر شروط ضيقة إستثنائية لتحقيق المسؤولية بلا خطأ، أي شروط مشددة نتيجة الصفة الإستثنائية لهذه المسؤولية. وهو ما قرره مجلس شورى الدولة في الحكم السابق الإشارة إليه، فالمجلس يشترط إستثنائية الضرر وكذلك إستثنائية الخطر الذي أحدثته هذه المسؤولية، أي **جسامة الخطر وخصوصية الضرر**. إذ يقول مجلس الشورى: «ولئن تعددت حالات المسؤولية خارج النص الخاص الصريح، فيبقى أن الفكرة الجامعة التي تتقاطع عندها كافة الحالات تكمن في إشتمال كل منها على معطى إستثنائي غير عادي يتمثل في إستثنائية الضرر الناشئ عنها وفي إستثنائية الخطر الذي أحدثته، ومن هذا إشتراط لقيام هذه المسؤولية جسامة الخطر وخصوصية الضرر. ولا يعدل في ذلك بإبقاء المسؤولية على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لأن هذا المبدأ عند توافر شروط الإدعاء به يفترض بالضرورة إنفراد شخص محدد أو جماعة محددة دون سواهم بتحمل عبء المصلحة العامة، أي بتعبير آخر **ضرراً خاصاً جسيماً**».

- وهكذا نستخلص من هذا الإجتهااد لمجلس الشورى وجوب توافر **شروطين إستثنائين في الضرر الممكن التعويض عنه:** وهما شرط **الخصوصية** من ناحية أولى، أي يكون ضرراً محصوراً في شخص أو أشخاص محددين بالذات ومحصورين، ومن ناحية ثانية شرط **الجسامة** أي أن يكون الضرر على قدر هام من الجسامة أو إستثنائي.

- وبناء على هذين الشرطين في الضرر الممكن التعويض عنه في المسؤولية بلا خطأ، وبالذات شرط الخصوصية والحصرية قرر مجلس

(١) قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ٩٧/٥/٢٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٥٠١.

شورى الدولة في الحكم الهام المشار إليه أعلاه أن الضرر إذا إتضح شموله وشيوعه وعدم حصريته فهو لا يجوز التعويض عنه. فهذا الضرر الشائع الذي شمل أشخاص كثيرين غير محصورين يعني وجوب تحمله من جانب الأفراد، تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا خروجاً عليه. وفي هذا يقول مجلس الشورى: «إن الضرر الشامل الذي يطال الأفراد دون حصر أو تخصيص ودون خطأ يعزى إلى الدولة يجعلهم متساوين في تحمل العبء العام، فيأتي تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا خروجاً عليه وينفي المسؤولية لإنتفاء خصوصية المصاب بالضرر»:

وتطبيقاً لهذه المبادئ ينتهي مجلس شورى الدولة - في الحكم المعني هنا - إلى «أن الأحداث الأمنية التي ألت بالبلاد خلال الفترة عام ١٩٧٥ إلى ١٩٧٧ عمت وشملت بأضرارها الأفراد والممتلكات وتأتى عنها وقف سير العمل في المرافق العامة الحيوية ومنها مطار بيروت الدولي إن بصورة مباشرة أو متصلة. وأن الأضرار الناشئة عنها لا تعتبر ضرراً خاصاً موجباً التعويض دون خطأ. وأن التعويض على هذه الفئة من المتضررين لا يمكن أن يتم إلا عن طريق المشترع الذي يعود له وحده أن يحمل الجماعات العامة هذه المخاطر»^(١).

ثانياً: تطبيقات للمسؤولية بلا خطأ في إجتهد مجلس شورى الدولة.

مثلاً رأينا في إجتهد مجلس الدولة الفرنسي، حيث يتمثل أساس تطبيقات المسؤولية بلا خطأ في أساسين قانونيين هما فكرة المخاطر من ناحية أولى ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من ناحية أخرى، نجد نفس الأساسين القانونيين في تطبيقات المسؤولية بلا خطأ في إجتهدات مجلس

(١) القرار السابق الإشارة لمجلس شورى الدولة، القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢ ص ٥٠١.

شورى الدولة اللبناني.

أ - تطبيقات للمسئولية بلا خطأ على أساس فكرة المخاطر.

- من بين هذه التطبيقات على أساس فكرة المخاطر في إجتهد مجلس الشورى، نذكر حالة «إصابات العمل» حيث قرر المجلس مسئولية الدولة عن الضرر الذي حدث لأحد موظفيها الناتج عن تدهور السيارة التي كان راكباً فيها أثناء قيامه بالوظيفة وبسببها^(١). بل وكذلك واجب الدولة بتعويض الأفراد غير الموظفين الذين يساهمون بصورة عرضية في خدمة المرافق العامة عن الضرر الذي حل بهم نتيجة هذه المساهمة، رغم عدم ثبوت خطأ من جانب الإدارة^(٢).

- كذلك من بين هذه التطبيقات المرتبطة بفكرة المخاطر، مسئولية الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة عن أضرار الأشغال العامة رغم عدم وجود خطأ إداري. ومن ذلك حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٠/٢٣/١٩٩٧ عن الأضرار التي تجاوزت حدود المألوف الناتجة عن شغل عام راجع لفتح مجرى بركة وتدفق المياه إلى عقار المستدعي، وفي ذلك يقول مجلس الشورى «إن الأضرار المدعى بها ناتجة عن شغل عام لجهة فتح مجاري بركة وتدفق المياه إلى عقار المستدعي، تترتب على قيامها المسئولية على أساس المخاطر لأن المستدعي وهو مالك مجاور يعتبر غيراً ولأن الأضرار تجاوزت حدود مضار الجوار المألوفة»^(٣). وكذلك مسئولية المؤسسة العامة لكهرباء لبنان عن أضرار الغير من الأفراد نتيجة منشآتها العامة، وفي هذا يقول مجلس الشورى في قراره بتاريخ ١٩٩٨/٢/٥ «أن مصلحة كهرباء لبنان تكون مسؤولة عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص الثالثين من جراء منشآتها. وأن هذه

(١) قرار رقم ١٥٣ تاريخ ١١/٦/١٩٥٩، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة ص ١٢٣.

(٢) قرار ٥٦٧ تاريخ ٢٦/٤/١٩٦٦، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ١٢٧.

(٣) قرار رقم ٦٥ تاريخ ٢٣/١٠/٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٧٨.

المسؤولية مبنية على أساس المخاطر ولا يحول دون تطبيقها سوى خطأ الضحية أو القوة القاهرة، ويكتفي لترتيبها بالرابطة السببية بين الضرر الحاصل وهذه المنشآت»^(١).

ب - تطبيقات للمسؤولية بلا خطأ على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

- من أهم هذه التطبيقات مسؤولية الإدارة عن إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية. فالأصل أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية عدلية أم إدارية صادرة عن مجلس الشورى، هو عمل محظور قانوناً وينطوي على مخالفة جسيمة لمبدأ قوة الشيء المقضي به. ولكن قد توجد ظروف إستثنائية وإعتبارات هامة من الصالح العام يكون من شأنها أن تجبر الإدارة أو تحملها على الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، مثل تهديد جدي للأمن العام بالخطر قد ينجم عن تنفيذ بعض الأحكام في منطقة معينة وظروف أمنية إستثنائية. في هذه الحالة يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني - مثل مجلس الدولة الفرنسي من قبل - أن الإدارة لم ترتكب خطأ في إمتناعها عن تنفيذ مثل هذه الأحكام القضائية، لوجود إعتبارات وأسباب أسمى من الصالح العام وضرورة حماية الأمن العام والسلامة العامة. ولكن ما ذنب المحكوم له الذي سيكون قد تحمل ضرراً إستثنائية جسيماً في سبيل المصلحة العامة دون عموم الأفراد؟ إن المساواة بين الجميع أمام الأعباء العامة كمبدأ عام للقانون يوجب تعويض هذا المحكوم له المضرور من عدم التنفيذ، حتى لا يتحقق الخرق والإهدار لهذا المبدأ العام.

وهذا ما قرره مجلس شورى الدولة اللبناني من حق المحكوم له في التعويض على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ومن تطبيق ذلك

(١) قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ٩٨/٢/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٠٣.

قرار المجلس حيث يقول: «أنه إذا كان للحكومة أن تمتنع عن تأمين القوة المسلحة توصلاً إلى تنفيذ حكم لأسباب تتعلق بالأمن العام وبالنظام العام فإن من حق المتقاضي في هذه الحالة أن يطالبها بتعويض إذا... ما نتج له ضرر عن عدم التنفيذ»^(١). وهو نفس المبدأ الذي تؤكد الأحكام الحديثة أيضاً لمجلس شورى الدولة، ومن ذلك قراره بتاريخ ١٤/١/١٩٩٨، حيث يؤكد مجلس الشورى أنه «وإذا كان من حق الدولة أن تمتنع في بعض الظروف الإستثنائية عن تنفيذ الأحكام حفاظاً على الأمن والسلامة العامة فإنه يبقى من حق أصحاب العلاقة المطالبة بالتعويض في حال كون التأخير غير عادي وغير مألوف وإذا وقع ضرر من ذلك»^(٢).

- وكتطبيق آخر للتعويض بلا خطأ على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، نذكر حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ٧/٧/١٩٩٨ حيث قرر المجلس قيام مسؤولية الدولة بالتعويض عن الضرر الخاص الغير إعتيادي الذي لحق بالجهة المستدعية، بسبب قرار تنظيمي مشروع إتخذ في سبيل المصلحة العامة. وكان أساس التعويض هو مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فيقول مجلس شورى الدولة في الحكم المشار إليه: «ينبغي تمحيص مسؤولية الدولة في إطار الأعباء الناجمة عن قرار تنظيمي صحيح إتخذ في سبيل المصلحة العامة ولكنه ألحق الضرر ببعض الأشخاص محدثاً خللاً في مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة». ويستطرد المجلس في هذا الحكم قائلاً: «لمساءلة الإدارة العامة بالإستناد إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا يكفي حصول الضرر بل يجب أن يتصف هذا الضرر بطابع الخصوصية وأن يكون غير إعتيادي. وفي القضية إن الضرر اللاحق بالجهة

(١) قرار رقم ٢٦٣ تاريخ ١٧/٣/١٩٦٤، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص ١١٠.

(٢) قرار رقم ٢١٩ تاريخ ١٤/١/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٥٣.

المستدعية مالكة الغالييري هو ضرر خاص غير أعتيادي يعوض عنه سنداً إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة»^(١).

المبحث الثالث

رفض مجلس الدولة المصري للأخذ بالمسئولية بلا خطأ

قضاؤنا الإداري في مصر رفض الأخذ بالمسئولية القائمة على تبعة المخاطر نظراً لما تنص عليه قوانين مجلس الدولة من إستلزام ركن الخطأ المتمثل في عدم مشروعية القرار الإداري. وإعتبر الحالات التي وردت في بعض القوانين لقيام مسئولية في حق الإدارة بدون خطأ ولمجرد توافر ركني الضرر وعلاقة السببية هي حالات إستثنائية قررها المشرع لإعتبارات ارتأها فلا يجوز القياس عليها أو الإستناد إليها للقول بأنها نظرية عامة.

فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القول بإقامة مسئولية الحكومة على أساس تبعة المخاطر، لا يمكن الأخذ به كأصل عام إذ مقتضاه أن تقوم المسئولية على ركنين فقط، هما الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة في ذاته وبين الضرر حتى ولو كان هذا النشاط غير منطوق على خطأ، ولكن نصوص القانون المدني ونصوص قانون مجلس الدولة قاطعة في الدلالة على أنها عالجت المسئولية على أساس قيام الخطأ، بل حددت نصوص القانون الأخير أوجه الخطأ في القرار الإداري بأن يكون معيباً بعيب عدم الإختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة

(١) قرار رقم ٧١٢ تاريخ ١٩٩٨/٧/٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦١٧ - ٦١٨.

إستعمال السلطة، فلا يمكن - والحالة هذه ترتيب المسؤولية على أساس تبعة المخاطر كأصل عام، بل يلزم لذلك نص تشريعي خاص، وقد قالت المذكرة الإيضاحية للقانون المدني في هذا الخصوص (أما المسؤولية على أساس تبعة المخاطر المستحدثة فلا يوجد بشأنها سوى تشريعات خاصة تناولت تنظيم مسائل بلغت من النضوج ما يؤهلها لهذا الضرب من التنظيم). وقد أخذ التشريع المصري - على سبيل الإستثناء وبقوانين خاصة - ببعض التطبيقات لفكرة المخاطر وتحمل التبعة كالقانون الخاص بإصابات العمال رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩، والقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ م - الذي حل محله - الذي يقضي بأن لكل عامل يصاب أثناء العمل وفي أثناء تأديته الحق في الحصول من صاحب العمل على تعويض مقدر في القانون بحسب جسامه الإصابة، والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠ بشأن التعويض عن أمراض المهنة على أساس قدره القانون، والقانون المؤقت رقم ٨٨ لسنة ١٩٤٢ بشأن التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب. وفي مجال القانون العام أخذ المشرع بهذه الفكرة على سبيل الإستثناء بنصوص خاصة في بعض القوانين، كما فعل في المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، وهو قانون مؤقت، إذ قرر تعويضاً على أساس قدره هو..... وغني عن البيان أن تلك النصوص التشريعية الخاصة قد وردت على سبيل الإستثناء من الأصول العامة فلا يجوز التوسع في تطبيقها، كما لا يجوز - من باب أولى - إعتبار فكرة المخاطر التي أخذت بها تلك النصوص، على سبيل الإستثناء بمثابة أصل عام مقرر - الطعن رقم ١٥١٩ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٦/٢/١٥ مجموعة السنة الثانية ص ٢١٦، وفي نفس المعنى: الطعانان رقما ٤٤٩ و ٤٥٠ لسنة ٩ ق جلسة ١٩٦٨/٧/٢٢ مجموعة السنة الثالثة عشرة ص ١٠٦١.

على أنه بالنسبة لحالات التعويض المنصوص عليها بشأن المسؤولية

القائمة على تبعة المخاطر - فإن مجلس الدولة مستقر على الإختصاص بالفصل فيها. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية إلغاء أو تعويضاً معقود كأصل عام للقضاء الإداري إلا ما إستثنى بنص خاص فحيث لا يقضي القانون بإخراج قضايا التعويض عن القرارات الإدارية عن نطاق إختصاص القضاء الإداري فإنه يختص بالفصل فيها، يستوي في ذلك أن يكون الخطأ هو أساس مسئولية الإدارة متمثلاً في عدم مشروعية قراراتها الإدارية، أو أن تكون فكرة المخاطر هي أساس مسئوليتها قبل الأفراد حيث ينص القانون على ذلك أخذاً بقواعد العدالة وتحقيقاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة» - الطن رقم ٥٩٨ لسنة ١٢ ق جلسة ١٩٦٤/١/٤ مجموعة السنة ١٤ ص ٢١٢.

والمسئولية القائمة على تبعة المخاطر إذ تستبعد ركن الخطأ ولا تستلزم لتحقيقها سوى ركني الضرر وعلاقة السببية - تختلف عن المسئولية الشئئية المنصوص عليها في المواد ١٧٦، ١٧٨ من القانون المدني المصري. فهذه المسئولية وإن كانت تقوم على إعتبار أن حارس الحيوان وحارس البناء وكل من تولى حراسة أشياء تتطلب حراستها عناية خاصة أو حراسة آلات ميكانيكية - مسئولين عما تحدثه من ضرر للغير ما لم يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجني لا يد له فيه، إلا أنها حسبما حددتها محكمة النقض «تقوم على أساس خطأ مفترض وقوعه من حارس الشيء إفتراضاً لا يقبل إثبات العكس ومن ثم فإن هذه المسئولية لا تدبر عن هذا الحارس بإثبات أنه لم يرتكب خطأ ما وأنه قام بما ينبغي من العناية والحيطه حتى لا يقع الضرر من الشيء الذي في حراسته وإنما ترفع هذه المسئولية فقط إذا أثبت الحارس أن وقوع الضرر كان بسبب أجني لا يد له فيه، وهذا السبب لا يكون إلا قوة قاهرة أو خطأ المضرور أو خطأ الغير» - الطعن رقم ١٧ جلسة ٢٩ لسنة

١٢/١٢/١٩٦٣ مجموعة السنة الرابعة عشرة ص ١١٥٦.

فالمسئولية الشئئية تقوم على خطأ مفترض - شأنها شأن مسئولية المتبوع عن أعمال التابع، ولكنها تختلف عن المسئوليات الأخرى بأنها توفر للمضرور فرصة أقوى في تعويضه عن طريق التشدد في نفس المسئولية من جانب الحارس، وذلك بإعتبارها قائمة في حقه ما دام لم يثبت - أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه وهو القوة القاهرة، أو خطأ المضرور أو خطأ الغير، ودون أن يسمح له بنفي الخطأ المفترض قانوناً في حقه.

على أن الاختلاف المتقدم لا يحول دون القول بأن المسئولية الشئئية توفر للمضرور - نتيجة للحيوان والبناء والالات الميكانيكية والأشياء التي تتطلب حراستها عناية خاصة - حماية مماثلة للحماية التي توفرها المسئولية القائمة على تبعة المخاطر. فالمضرور في ظل المسئولية الشئئية يكون من حقه أن يعرض عن الضرر الذي أصابه بالرغم من عدم خطأ الحارس، طالما أن علاقة السببية قائمة بالنسبة للحارس لعدم قطعها بسبب أجنبي لا يد له فيه.

والنصوص المنظمة للمسئولية الشئئية مطلقة في صياغتها، ومن ثم يمكن أن تسري بالنسبة للأفراد كما يمكن أن تسري بالنسبة للإدارة في مجال مسئوليتها عن الأعمال المادية.

على أن هذه المسئولية مقررة بنصوص تشريعية صريحة، ولا يمكن أن تسري في غير المجال المحدد لها إلا بتدخل من جانب المشرع. وإن كنا نرى أن القاضي الإداري يمكن أن يطبقها على الإدارة في مجال القانون العام، بإعتبارها من المبادئ العامة للقانون أو بإعتبارها قواعد قضائية من خلق القاضي الإداري تطبيقاً لفكرة المخاطر.

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

تمهيد:

درسنا فيما سبق شروط قبول دعوى الإلغاء، وكذلك أوجه الإلغاء أي تلك العيوب التي يمكن أن تشوب القرارات الإدارية وتجعلها معرضة للإلغاء مع ملاحظة أنه يكفي تحقق عيب واحد منها (عدم الإختصاص - عيب الشكل أو عيب المحل...) لكي يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرار. ومن الواضح أن دعاوى الإلغاء تمثل الدعاوى الإدارية الأكثر أهمية على الإطلاق نظراً لأن كثيراً من المنازعات الإدارية تجد أساسها في الطعن في هذا القرار الإداري أو ذاك. ولذلك فإننا في العروض القادمة سنعطي بعض الأهمية المتميزة لإجراءات تتعلق بقضاء الإلغاء مثل حجية أحكام الإلغاء وكيفية تنفيذها، وكذلك موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء مستعجل مشتق أو متفرع عن الإلغاء أو يسبق بحث الطلب الموضوعي بإلغاء القرار.

وسنبداً ببحث إجراءات رفع المراجعات أو الدعاوى الإدارية والحكم فيها وأثره، ثم نأخذ فكرة أعم عن قواعد الإجراءات الإدارية عموماً أمام محاكم القضاء الإداري^(١).

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: المغفور له الدكتور مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الإداري ١٩٧٨ - الدكتور أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري ١٩٧٧م. الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء) ١٩٧٦ ص ٩٤٠ وما بعدها. الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ص ٥١٣ وما بعدها.

الفصل الأول

إجراءات رفع الدعاوى الإدارية والحكم فيها

وندرس فيما يلي من ناحية أولى إجراءات رفع الدعاوى الإدارية والسير فيها، سواء كانت مراجعات الإلغاء أو القضاء الشامل، مع ملاحظة أن دعاوى القضاء الشامل تعرض من حيث الشكل أمام مجلس شورى الدولة اللبناني في صورة الطعن في قرار الإدارة الصريح أو الضمني برفض مذكرة ربط النزاع طبقاً للمادتين ٦٧ و ٦٨ من مرسوم مجلس الشورى لعام ١٩٧٥ (للحصول على قرار مسبق). ثم سندرس من ناحية ثانية أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه - وقف تنفيذ القرار الإداري. وأخيراً سندرس في مبحث ثالث حجية الحكم بالإلغاء وكيفية تنفيذه.

المبحث الأول

إجراءات رفع وسير الدعاوى أو المراجعات الإدارية

أولاً: إجراءات رفع الدعاوى الإدارية إلى مجلس شورى الدولة.

نحن نعلم أن الدعاوى أو المراجعات الإدارية المقدمة أمام مجلس شورى الدولة اللبناني بوصفه جهة القضاء الإداري في لبنان، هي عموماً إما مراجعات إبطال أو مراجعات قضاء شامل. وهي عموماً مراجعات مقدمة من الأفراد أو الموظفين أو الهيئات الخاصة كالجمعيات أو الشركات. ففي مراجعات الإبطال أو الإلغاء، يرفعها الفرد (مواطن أو موظف) أو الهيئة الخاصة، بهدف إبطال قرار إداري له قوة التنفيذ ومن

شأنه إلحاق الضرر بمقدم الدعوى، وذلك بسبب تجاوز القرار لحد السلطة أي لكونه معيباً بأحد عيوب المشروعية كعدم صلاحية مصدر القرار أو عيب الشكل الجوهرى (المعاملات الجوهرية) أو عيب محل القرار أو عيب الأسباب أو عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة).

وفي دعاوى القضاء الشامل أو الكامل، الفرد سواء كان مواطناً عادياً أو موظفاً أو هيئة خاصة يهدف إلى الحصول على حقوق شخصية مستمدة من القوانين والأنظمة أو من عمل فردي مثل عقد إداري يربطه بالسلطة الإدارية. وغالباً ما يكون جوهر هذه الحقوق الشخصية تعويضات أو مبالغ مالية، مثل دعاوى المسؤولية الإدارية ودعاوى المتعاقد ضد الإدارة المتعاقدة. ولكن تشمل منازعات القضاء الشامل أيضاً تسويات الموظفين التي لها طابع مالي كالرواتب والتعويضات والمكافآت أو ضم مدد خدمة طبقاً للقانون، وكذلك منازعات الانتخابات البلدية والإختيارية. بجانب منازعات الضرائب والرسوم مع ملاحظة إختصاص لجان الإعتراضات في الدرجة الأولى للتقاضي بنص خاص، ثم مجلس شورى الدولة كقاضي إستئناف.

- وإذا كانت الدعاوى الإدارية لإبطال قرار إداري أو المطالبة بحقوق شخصية وتسويات مالية، توجه من الفرد أو الهيئة الخاصة ضد الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة المحلية وهي البلديات أو المرفقية وهي المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة، إلا أنه بصورة إستثنائية محدودة التطبيق للغاية يمكن أن تقدم المراجعة الإدارية من الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة ضد الفرد أو الهيئة الخاصة في حالات نادرة كما قلنا. وأهم مثالين على ذلك: من ناحية أولى دعوى رجوع الإدارة ضد الموظف عن خطئه الشخصي الجسيم أو العمدي لكي يتحمل بقيمة التعويض، الذي سبق أن دفعته الإدارة إلى المضرور بحكم أن خطأ الموظف كان قد حدث

بمناسبة الوظيفة. ومن ناحية ثانية رجوع أو دعوى الإدارة المتعاقدة أمام مجلس شورى الدولة ضد المتعاقد معها فرداً أو شركة للمطالبة بتعويضات عن أضرار لحقت بمصلحة المرفق العام، نتيجة تقصير المتعاقد معها وعدم كفاية الكفالة السابق دفعها عند إبرام العقد الإداري.

- القواعد العامة في الإختصاص أو توجيه الدعوى الإدارية:

فلنستبعد أولاً الحالة أو الحالات النادرة الإستثنائية حيث تقدم الدعوى أو مراجعة القضاء الشامل في غير وضعها المنطقي المعتاد، أي من السلطة الإدارية ضد الفرد أو الهيئة الخاصة كما أشرنا أعلاه، حيث من الطبيعي في هذا الوضع الإستثنائي أن توجه إلى الموظف شخصياً أمام مجلس الشورى للحكم عليه بمبلغ التعويض بالنظر لأن خطئه كان خطأ شخصياً وليس مرفقياً. أو توجه أمام مجلس الشورى ضد المتعاقد مع الإدارة مقاول أو متعهد فرد أو شركة بصفة أو بصفتها المستدعى ضدها والدولة أو الشخص العام هو المستدعى كوضع إستثنائي.

نعود إذن إلى الوضع العادي الذي يمثل الأصل العام للمنازعات والخصومات الإدارية، حيث توجه المراجعة من فرد أو هيئة خاصة ضد سلطة إدارية مركزية أو لا مركزية.

- وهنا يجب أن نفرق بين حالتين: الأولى هي تقديم المراجعة إبطال أو قضاء شامل ضد الدولة بوزاراتها والهيئات الإدارية الرقابية المركزية، والحالة الثانية هي تقديم المراجعة الإدارية إبطال أو قضاء شامل ضد السلطات الإدارية اللامركزية.

أ - حالة تقديم المراجعة ضد الدولة والهيئات الرقابية المركزية:

وهذه الحالة تفترض أن أساس المنازعة يرجع إلى عمل إداري منسوب عضبياً إلى هيئة إدارية من هيئات الدولة بإعتبارها الشخصي.

المعنوي العام المركزي والرئيسي. والعمل الإداري المشكوك منه قد يكون قراراً إدارياً مطلوب إبطاله لعدم مشروعيته أو إبطاله والتعويض عن أضراره، وقد يكون العمل الإداري عقداً إدارياً أبرمته الإدارة المركزية كما قد يكون عملاً مادياً إدارياً ارتكبه موظف الإدارة بأخطائه والدولة مسنولة عموماً عن أخطاء موظفيها. وقد يكون العمل الإداري تسويات أو تعويضات رفضت الإدارة إعطاءها للموظف.

المهم، هو أنه في لبنان جميع الدعاوى أو المراجعات الإدارية الموجهة ضد الدولة بوزاراتها وقياداتها الأعلى والهيئات الإدارية المركزية والرقابية، توجه كلها ضد الدولة كشخص معنوي عام مركزي، ويتحقق إختصاص الدولة في تقديم المراجعات إلى هيئة القضايا بوزارة العدل التي تمثل الدولة قضائياً وبالذات رئيس هيئة القضايا.

ويلاحظ أن الوزارات المختلفة ليس لها شخصية معنوية لكل منها، ولكنها مجرد فروع من الدولة أو هي فروع الدولة الإدارية. وهذا ما أكدته مجلس شوري الدولة في لبنان في أحكامه وعلى سبيل المثال حكمه الحديث بتاريخ ١٩٩٨/٦/١، حيث قرر المجلس «وبما أن الوزارة لا تتمتع بشخصية معنوية وبالتالي بأهلية للتقاضي، وأن الدولة هي المسؤولة عن أعمال الوزارات التابعة لها، وبالتالي فإن المراجعات توجه ضدها ممثلة بهيئة القضايا في وزارة العدل، على ما جاء في الإستدعاء»^(١).

ونفس الوضع في حالة ما إذا كان العمل أو القرار الإداري المتضرر منه صادراً من هيئة إدارية مركزية لها قدر من الإستقلال الإداري النسبي، ولكن لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة، مثل المجلس الأعلى للجمارك. ومن ثم فإنه على فرض نسبة العمل الإداري المشكوك منه إلى هذا المجلس الأعلى للجمارك، فإنه لا يجوز

(١) قرار رقم ٦٠١ تاريخ ٩٨/٦/١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٤٧.

مخاصمته مباشرة بتوجيه الإستدعاء إليه لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية التي تجيز إختصامه لعدم تمتعه بحق التقاضي، وإن حدث ذلك قضى مجلس شورى الدولة برد المراجعة شكلاً لعدم صحة تشكيل الخصومة وهو أمر من الإنتظام العام. وفي هذا يقول مجلس شورى الدولة في حكم حديث له بتاريخ ١٨/١٢/١٩٩٧ «وبما أن مسألة تشكيل الخصومة من الإنتظام العام، التي يمكن المجلس إثارتها تلقائياً. وبما أنه يتبين من إستدعاء المراجعة ومن المحضر ومن كامل أوراقها أنها مقدمة بوجه إدارة الجمارك. وبما أن إدارة الجمارك لا تتمتع لا بالإستقلال المالي والإداري ولا بالشخصية المعنوية. إنما هي جزء من ملاك وزارة المالية الذي هو بدوره جزء من الإدارة العامة العائدة للدولة التي تتمتع هي بالشخصية المعنوية. وبما أن عدم تمتع إدارة الجمارك بالشخصية المعنوية يحول دون أهليتها للتقاضي، وبالتالي لا تكون الخصومة مشكلة في المراجعة الحاضرة المقامة بوجه إدارة الجمارك عوضاً عن تقديمها بوجه الدولة»(١).

وأخيراً إذا كان القرار صادراً أو منسوباً إلى هيئة رقابة مركزية مثل هيئة التفتيش المركزي، فإن المراجعة يجب أن توجه أو أن الخصومة يجب أن توجه ضد الدولة ذاتها ممثلة بهيئة القضايا بوزارة العدل، لأن هيئة التفتيش المركزي مثل غالبية هيئات الرقابة المركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المنفصلة عن الدولة. بل أن هيئة التفتيش المركزي تتبع قانوناً وطبقاً لنظامها رئيس مجلس الوزراء. وهو ما يفهم ضمناً من حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١/٧/١٩٩٨، ولكن الحكم المشار إليه لم يبطل الإستدعاء لأنه كان موجهاً ضد الدولة مع هيئة التفتيش المركزي، وهو ما جعل مجلس الشورى لا يقضي ببطلانه شكلاً، فإعتبر المجلس المراجعة «موجهة وفاقاً للقانون بوجه الدولة مع تحديد الإدارة التي صدر

(١) قرار رقم ١٧٠ تاريخ ١٨/١٢/٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٠٩ - ٢١٠.

عنها القرار المطعون فيه»^(١).

ب - حالة تقديم المراجعة ضد الهيئات أو السلطات اللامركزية:

نحن نعلم أن التنظيم الإداري العام للدولة يشمل بجانب السلطات الإدارية المركزية وهيئات الرقابة والمجالس العليا الملحق بها والتي تمثلها الدولة كشخص معنوي عام مركزي، يشمل التنظيم الإداري العام كذلك ما يسمى بالسلطات الإدارية اللامركزية: وهي بوجه عام وحدات الإدارة المحلية التي تسمى بالسلطات اللامركزية المحلية، والمؤسسات أو الهيئات العامة المستقلة التي تسمى إصطلاحاً بالسلطات اللامركزية المرفقية أو المصلحية. والسلطات اللامركزية المحلية في لبنان هي البلديات التي تتمتع قانوناً بالشخصية المعنوية، أما السلطات اللامركزية المرفقية أو المصلحية في لبنان فهي المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة والتي تتمتع قانوناً أيضاً بالشخصية المعنوية لكل منها. ويلاحظ أن الجامعة اللبنانية هي في جوهرها نوع من المؤسسات العامة اللامركزية تقوم على مرفق التعليم الجامعي، وإن كان لها نظام قانوني خاص بها، وهي تتمتع أيضاً قانوناً بالشخصية المعنوية.

- ومن ثم إذا كان العمل الإداري المشكو منه صادراً من إحدى هذه السلطات الإدارية اللامركزية أو راجعاً أو منسوباً إليها، فإن المراجعة الإدارية سواء كانت بالإبطال أو قضاء شامل يجب أن توجه إليها بحكم تمتعها بالشخصية المعنوية ولا يجوز توجيهها ضد الدولة. فإن وجهت الخصومة إلى الدولة تكون المراجعة باطلة شكلاً وواجبة الرد، لأن تشكيل الخصومة من الإنتظام العام وللقاضي الإداري إثارتها عفواً أو تلقائياً. ومن الطبيعي أن يمثل الهيئة أو السلطة اللامركزية المستقلة رئيسها الذي يرأس مجلس إدارتها أو هيئتها الإدارية. وهو رئيس المجلس البلدي أو

(١) قرار رقم ٦٩٦ تاريخ ٩٨/٧/١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦١٢.

رئيس البلدية، أو رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو المصلحة المستقلة، أو رئيس الجامعة بالنسبة للجامعة اللبنانية بفروعها الذي يرأس مجلس الجامعة.

وتطبيقاً لما سبق، إذا قام المستدعي بتوجيه مراجعته بشأن قرار صادر عن إحدى البلديات إلى الدولة، تكون الخصومة باطلة، ولا يكفي الإدعاء بأن الدولة ممثلة بإحدى وزاراتها تملك سلطة الوصاية الإدارية على البلديات طالما أن القرار المطعون فيه صادر عن البلدية وهي صاحبة. ولذلك في حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٨/٦/١ - سابق الإشارة إليه - كان المستدعي قد إختصم الدولة ومحافظ بلدية بيروت (الذي يمثلها قانوناً طبقاً لنظام العاصمة بيروت) عن قرار نافذ صادر أصلاً عن بلدية بيروت في نطاق صلاحياتها، فقرر مجلس الشورى إخراج الدولة من المحاكمة لإنتفاء صفتها. وفي ذلك يقول مجلس الشورى في الحكم المشار إليه «وبما أن ممارسة الدولة، بواسطة إحدى وزاراتها سلطة الوصاية الإدارية على بعض قرارات البلدية لا تجعل منها صاحبة القرار الإداري النافذ القابل للطعن الذي يصدر عن البلدية، وتبقى البلدية هي المسؤولة مباشرة عن قراراتها. وبما أنه يقتضي إخراج الدولة من المحاكمة»^(١). كذلك في حكمه بتاريخ ١٩٩٨/٢/٥ قضى مجلس شورى الدولة أيضاً بإخراج الدولة من المحاكمة في إستدعاء كان هوجهاً إليها وإلى مصلحة كهرباء لبنان، لأن العمل الإداري المشكوك منه منسوب إلى مصلحة كهرباء لبنان وحدها وهي مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة. وفي ذلك يقول مجلس الشورى في الحكم: «إن المادة الأولى من قانون ٧ تموز ١٩٥٤ الذي أنشأ مصلحة كهرباء لبنان نصت على إعتبار هذه المصلحة من المؤسسات العامة وقد أولاه القانون الشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي فيتوجب إذن مراعاتها

(١) قرار رقم ٦٠١ - سابق الإشارة إليه - مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٤٧.

بالذات ويقتضي تبعاً لذلك إخراج الدولة من المحاكمة»^(١).

- يبقى أن نبدي ملاحظتين: الأولى هي أنه في المراجعات أمام مجلس شورى الدولة سواء مراجعة إبطال أو مراجعة قضاء شامل، لا بد للمستدعي من أن يكون له محامي كوكيل عنه، يقوم بتوقيع الإستدعاء ويكون مكتبه بمثابة محل إقامة للمستدعي الموكل (مادة ٧٢/٤)^(٢). والملاحظة الثانية هي تمثيل رئيس مجلس إدارة الشركة - المدير العام للشركة التجارية في إقامة الدعاوى أمام القضاء باسم الشركة، وحقه في توكيل المحامي لهذا الغرض، يقتضي كأصل عام تفويض خاص بقرار من مجلس إدارة الشركة عدا الأعمال اليومية والعاجلة. ولكن مع ذلك فإن غياب تفويض مجلس الإدارة وإن كان يمثل عيباً في الخصومة أو الصفة، إلا أنه لا يجوز للدولة المستدعي ضدها التمسك به وإنما فقط الشركة لأن شرط التفويض شرع في قانون التجارة لمصلحتها وحدها. وفي ذلك يقول مجلس شورى الدولة في حكمه بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٢: «وبما أن رئيس مجلس الإدارة - المدير العام مفوض قانوناً للقيام منفرداً بأعمال الشركة اليومية. وقد إستقر العلم والإجتهد على إعتبار من الأعمال اليومية الدعاوى الناشئة عن أعمال هي ذاتها يومية في حين لا يجوز إقامة جميع الدعاوى الأخرى إلا بموجب قرار من مجلس الإدارة بإستثناء التدابير المؤقتة والمستعجلة. ومهما يكن من أمر، وإذا كان من مانع لإقامة الدعوى دون تفويض خاص، فإن الدفع بعدم الصفة والأهلية الناتج عن عدم التفويض بإقامة الدعوى ملحوظ فقط لمصلحة الشركة التي لها فقط التذرع به»^(٣).

(١) قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ٩٨/٢/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٣٠٣.

(٢) راجع بشأن إثبات وكالة المحامي: قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٤، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٣ ص ١٨٩.

(٣) قرار رقم ٤٧٥ تاريخ ٩٨/٤/٢٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٤٦.

ثانياً: القواعد الخاصة بشكل المراجعة.

يجب أن نفرق - طبقاً للمرسوم الخاص بنظام مجلس شورى الدولة بين المراجعات الفردية وبين مراجعات السلطة الإدارية. وبالإضافة لذلك نشير إلى ما يسمى «بالمراجعة المشتركة».

١ - المراجعات الفردية:

وهي المقدمة كأصل عام من الأفراد (مواطنون عاديون أو موظفون) وما يقوم مقام الفرد من أشخاص معنوية خاصة تريد مراجعة إحدى السلطات الإدارية. وترفع هذه المراجعات بإستدعاء له الطابع القانوني بأن يكون موجهاً إلى الجهة الصالحة للإختصاص على النحو الوارد أعلاه في أولاً، ويودع هذا الإستدعاء قلم مجلس الشورى، الذي يتولى إبلاغ المستدعى بوجهها أو المستدعى ضدها حيث يبلغها قلم المجلس «بصورة من الإستدعاء ومربوطاته»^(١).

ويجب أن يشتمل هذا الإستدعاء البيانات التالية^(٢):

- إسم المدعي وشهرته ومهنته ومحل إقامته، وعند الإقتضاء إسم المدعى بوجهه وشهرته ومهنته ومحل إقامته.
- موضوع الإستدعاء وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الإستدعاء.
- ذكر الأوراق المرفقة بالإستدعاء.

- تعيين محام، ويكون توقيع المحامي على الإستدعاء أو اللائحة الجوابية بمثابة إختيار من موكله محل إقامة في مكتبه (وهو ما يسمى المحل المختار).

(١) قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٤٠ تاريخ ١٢/٤/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٩٠.

(٢) المادة ٧٢ من مرسوم المجلس لعام ١٩٧٥.

لذلك، على خلاف الوضع في فرنسا حيث تعفى مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة من وساطة المحامي، يشترط في لبنان توكيل محام في كل المراجعات أمام مجلس شورى الدولة سواء كانت مراجعات قضاء شامل وأيضاً مراجعات الإبطال.

ويجب أن يرفق بالإستدعاء المستندات الآتية^(١):

- نسخ عنه يصدق عليها المدعي أنها طبق الأصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى.

- نسخة مصدق عليها أنها طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن الإيصال المنصوص عليه في المادة ٦٨ (إيصال تقديم مذكرة ربط النزاع).

- إفادة من القاضي أو رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الأساسية، وذلك إذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل إداري.

- نسخة عند الإقتضاء من القرار القاضي بمنح المدعي المعونة القضائية.

- الإيصال المثبت لدفع الغرامة المنصوص عليها في المادة ١٣١، وهي خاصة بإيداع المدعي صندوق الخزينة بعض الغرامات المنصوص عليه والتي تصدر إيراداً للخزينة إذا ردت المراجعة الخاصة بقضايا الإستئناف والتمييز وإعتراض الغير وإعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي شكلاً أو أساساً، وذلك بإستثناء الإدارات العامة.

- الوكالة المعطاة من المدعي إلى محاميه بالشكل القانوني.

(١) المادة ٧٣ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥.

٢ - مراجعات السلطة الإدارية:

وهي - كما سبق وذكرنا - تلك المراجعات التي من قبيل الإستثناء وفي حالات نادرة نسبياً ترجع فيها الإدارة على الفرد، كما في حالة رجوعها على الموظف بتعويض سبق أن دفعته السلطة الإدارية عن خطأ ترى أنه شخصي جسيم من جانبه، وحالة رجوع السلطة الإدارية المتعاقدة في عقد إداري على المتعاقد معها الفرد أو الشركة نتيجة أضرار بالمرفق العام بتقصير المتعاقد.

وفي شأن مراجعات السلطة الإدارية، فهذه المراجعات يتم رفعها طبقاً لجميع الإجراءات السابق بيانها، ولكن تعفى هذه المراجعات من رسوم الطابع والغرامة ومن تعيين المحامي^(١).

٣ - المراجعة المشتركة:

المراجعة المشتركة كما قام بتعريفها حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٧/٦/٢٥^(٢) هي على نوعين: مراجعة مقدمة من عدة مستدعين ضد قرار إداري واحد وتسمى مراجعة مشتركة شخصية، ومراجعة مقدمة من مستدع واحد ضد عدة قرارات إدارية فتسمى مراجعة مشتركة عينية. ويكمل مجلس الشورى في الحكم بعد ذلك بقوله: «إنه لتكون المراجعة المشتركة العينية مقبولة ينبغي توفر فيما بين القرارات المطعون فيها تلازم أو رابطة ضيقة وكافية».

- ونتعرض أولاً للمراجعة المشتركة «الشخصية»، وهي حالة

تقديم عدة مدعين أو مستدعين لمراجعة واحدة ضد قرار واحد يضر بهم جميعاً. ويشترط لقبولها أن يكون هؤلاء المدعين في وضعية واحدة أو في حالة قانونية واحدة بالنسبة للقرار المطعون فيه بحيث يؤدي بحث المراجعة

(١) المادة ٧٤ من مرسوم ١٩٧٥.

(٢) قرار رقم ٧٤٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٢، ١٩٩٨ ص ٦٣١.

إلى «تقدير ذات الأوضاع القانونية من حيث الشكل والأساس ويؤول إلى ذات النتائج القانونية»^(١).

ومعنى ذلك أن المراجعة المشتركة الشخصية يجب أن تتناول بحث حالة قانونية رغم تعدد المدعين، بحيث يتحد فيها الموضوع والأسباب، وبحيث يؤدي الفصل في هذه المراجعة إلى نفس النتائج القانونية بالنسبة لجميع المدعين.

وتطبيقاً لذلك قرر مجلس شورى الدولة أن «المراجعة ترمي إلى إبطال قرار المجلس البلدي الذي قضى بإخلاء المدعين من منازلهم وإلى بحث موضوع واحد وذات الأسباب وتؤدي إلى نفس النتائج القانونية، فهي بالتالي مقبولة شكلاً»^(٢). كذلك قرر مجلس الشورى «بما أن المستدعين في حالة قانونية واحدة فموضوع المراجعة واحد ومقدار المطالب به واحد والسبب القانوني المرتكزة عليه واحد وبإمكان المجلس إصدار قرار واحد يفصل فيه مطالبهم جميعاً فلا يرى والحال هذه مانعاً قانونياً لقبول المراجعة المقدمة منهم جميعاً بإستدعاء واحد»^(٣).

ولكن في حالة أخرى وردت في حكم لمجلس شورى الدولة بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٧، كان المدعون يطعنون في قرار واحد، إلا أنه تبين للمجلس من الملف أن مذكرة ربط النزاع المرفقة بالإستدعاء مقدمة من المستدعي الأول وحده منفرداً وأن مضمون المراجعة وفقرة المطالب الواردة فيها إنحصرت بوضع هذا المستدعي الأول دون سواه من سائر رفاقه الذين وردت أسمائهم في مطلع المراجعة. وهكذا إنتهى المجلس إلى أن «وبما أنه يقتضي والحال هذه قبول المراجعة في ما يتعلق بالمستدعي الأول عاطف عبد الله وردها في ما خص سائر المستدعين السادة أسعد عبد

(١) قرار رقم ١٢٩٩ تاريخ ١٢/٢٠/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٧٩.

(٢) قرار ٩٥٤ تاريخ ٦/٤/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٢٥٧.

(٣) قرار ١٥٩٤ تاريخ ١١/٥/١٩٦٥، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ٣٢.

المسيح وفارس سعادة وأميل شهبان»^(١).

- **ونتعرض ثانياً للمراجعة المشتركة العينية،** وفيها يقدم مدعي واحد مراجعة ضد عدة قرارات إدارية، ويشترط مجلس شورى الدولة لقبولها أن يقوم بين هذه القرارات المطعون فيها رابطة تلازم قوية وضيقة. وتطبيقاً لذلك في أحد القضايا لم يجد مجلس الشورى هذا التلازم والترابط بين القرارات الثلاثة المطعون فيها معاً من نفس المدعي، مما أدى بالمجلس إلى قبول المراجعة شكلاً بالنسبة للطعن في القرار الأول فقط وردها بالنسبة للقرارين الآخرين. وفي هذا يقول مجلس الشورى في حكمه بتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٥ «بما أن المستدعي قد أدلى بثلاثة مطالب:

١ - إقرار حقه بالترقية إلى رتبة ملازم إبتداء من سنة ١٩٨٣ مع ما يتبع ذلك من مستحقات وتعويضات.

٢ - إقرار حقه بالرواتب عن فترة تسريحه وضم هذه الفترة إلى مدة خدمته الفعلية.

٣ - إقرار حقه بالترقية إلى رتبة معاون أول إبتداء من ١٩٧٦/١/١. وبما أن هذه المطالب غير متلازمة ولا توجد رابطة وثيقة تجمع فيما بينها ولكل منها وقائعه وأسبابه القانونية المختلفة. وبما أنه لا يمكن الجمع بين هذه المطالب في مراجعة واحدة فإنه يقتضي إعتبار المراجعة مقبولة بالنسبة للمطلب الأول أي بالنسبة إلى طلب الترقية إلى رتبة ملازم وإعتبارها مردودة بالنسبة للمطلبين الآخرين»^(٢).

وقد أكد نفس المبدأ مجلس الشورى في حكم آخر بتاريخ ١٩٩٦/١/١٥، فقرر أنه «وفقاً للمبادئ العامة لأصول المحاكمات الإدارية

(١) قرار رقم ٥ تاريخ ٩٧/١٠/٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦ - ٧.

(٢) قرار رقم ٤٨٠ تاريخ ٩٦/٤/٢٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٥٧٣ - ٥٧٤.

لا يحق الطعن في عدة قرارات إلا إذا كان بينها صلة وافية لعدم إمكانية الطعن في مراجعة واحدة بعملين إداريين مختلفين لا يوجد بينهما أي رابط واف»^(١). وأخيراً في حكم آخر بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٨ يؤكد أيضاً بصورة أوفى شرط التلازم الوثيق لقبول المراجعة المشتركة العينية، فيقول «إن القرارات المطعون فيها غير متلازمة ولا توجد رابطة وثيقة تجمع فيما بينها ولكل قرار وقائعه وأسبابه القانونية كما أن النتائج الناشئة عن كل منها مختلفة بحيث أن الحل الذي سيقدر لقرار ليس من شأنه أن يؤثر في الحل الخاص لكل من القرارات الأخرى. مما يقتضي قبول المراجعة بالنسبة للقرار الأول وردها بالنسبة لباقي القرارات»^(٢).

ثالثاً: إجراءات سير المراجعة الإدارية.

نشير إلى أن المقصود هنا أساساً بحث دور العضو المقرر الذي يتولى تحقيق مراجعة الاستدعاء المقدمة من المدعي، ويتولى إستقبال رد الجهة الإدارية من خلال ممثلها القانوني وتحضير القضية للمحكمة أي لمجلس شورى الدولة في إحدى غرفه القضائية للحكم فيها. كما يشمل بحثنا هنا أيضاً دور مفوض الحكومة (أو نائبه) الذي يقدم مطالعة مكتوبة في الدعوى. كما يشمل بحثنا هنا أخيراً الحكم في الدعوى.

ولكن قبل بيان هذا وذاك تجب الإشارة إلى حكم هام قرره المادة ٧٦ من مرسوم مجلس الشورى لعام ١٩٧٥، وهو أنه بعد أن يحدد في الاستدعاء المقدم من المدعي موضوع الطلب والأسباب القانونية التي تبرره، تعتبر لغواً أي لا يعتد بها الطلبات الإضافية والأسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المدعي أثناء سير الدعوى، إلا إذا كانت مهلة المراجعة لم تنقض بعد. على أنه يجب على المجلس أن يبت في الأسباب القانونية التي لها صفة الإنتظام العام وإن لم يدل بها أحد. ومثال ذلك

(١) قرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٥/١/١٩٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٣٥٣.

(٢) قرار رقم ٥٢٤ تاريخ ١٤/٥/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٥٠٣.

كون القرار المطعون فيه بالإبطال معيب بعدم الصلاحية أو عدم اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته، فحتى لو لم يدل به الطاعن أو المدعي لمجلس شورى الدولة أو عليه أن يثيره عفواً من تلقاء نفسه لتعلق الصلاحية بالانتظام العام. كذلك من إجتهادات مجلس الشورى أن احترام مبدأ حق الدفاع بما يتضمنه من مواجهة الموظف في مسائل التأديب من مخالفات ودفاعه عن نفسه ورده عنها، يعتبر من الانتظام العام لمجلس الشورى أن يثيره من تلقاء نفسه حتى ولو فات على المدعي إثارة كسبب لإبطال القرار التأديبي. وهو ما قضى به مجلس شورى الدولة في قرارات كثيرة منها حكمه بتاريخ ١٩٩٨/٧/١، حيث يقرر المجلس «لقد إستقر إجتهد هذا المجلس على القول بأن حق الدفاع يتعلق بالانتظام العام في ما يتعلق بالمحاكمة التأديبية بصورة خاصة»^(١).

أ - دور العضو المقرر:

طبقاً للمادة ٧٨ من مرسوم مجلس الشورى على رئيس الغرفة التي ستنظر الدعوى تعيين مقرر يحيل إليه الملف، ولرئيس الغرفة أن يقوم بنفسه بوظيفة المقرر. ودور المقرر هو تحضير الدعوى الإدارية وإجلانها والقيام بتحقيقاتها، وإستكمال أوراقها ومستنداتها من الجهة الإدارية المعنية. وتجري تبليغات المقرر بالشكل الإداري مقابل إيصال وتحدد المهل على الوجه الآتي: أربعة أشهر للجواب على المراجعة (أي جواب السلطة الإدارية المختصة أو ممثلها القانوني)، وشهران للجواب على اللوائح.

وتبدأ المهل المذكورة فيما يتعلق بالدولة أو بالمؤسسات العامة والبلديات في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الأوراق إلى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل بالنسبة للدولة، والقلم المختص في المؤسسات

(١) قرار رقم ٦٩٦، تاريخ ٩٨/٧/١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٦١٥؛ ويذكر مجلس الشورى في الحكم أحكام سابقة للمجلس أقرت نفس المبدأ: منها قراره رقم ١٦٢ تاريخ ١٩٧٥/٢/٢٥، أحمد عثمان/ الدولة - وزارة الداخلية؛ والقرار رقم ٩٣/١٥٢ - ٩٤ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢، جورج إلياس قطار/ الدولة - هيئة التفتيش المركزي.

العامة والبلديات. وتبدأ المهل المشار إليها بالنسبة للفرقاء الآخرين من تاريخ التبليغ. ويجري تبليغ صاحب العلاقة في محل إقامته الحقيقي أو المحل المختار (المادتان ٧٩ و ٨٠ من مرسوم ١٩٧٥). ولا يحق للمدعي أن يقدم أكثر من جواب واحد إلا بترخيص خاص من المقرر (المادة ٨١).

ويعين المقرر الشكل الذي يتم فيه أعمال التحقيق، ويستوحى في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بها حرفياً أي بوصفها مبادئ عامة للإجراءات. ويحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة، ويكون حق الدفاع محترماً، ولكل فريق أن يطلع على المحضر المنظم بنهاية كل تحقيق (مادة ٨٤).

وللمقرر أن يتخذ إما عفواً أو بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق: مثل تعيين الخبراء، وسماع الشهود بعد حلف اليمين، وإجراء الكشف الحسبي، وتدقيق القيود، وإستجواب الأفراد، وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات، كما له أن يستدعي الموظفين المختصين للإستيضاح منهم عن النواحي الفنية والمادية (مادة ٨٥).

وقد قضى مجلس شوري الدولة في أحكامه أنه إذا كان على المقرر «إجراء كافة التحقيقات التي تستوجبها الدعوى تمهيداً لفصلها من قبل الهيئة»^(١)، إلا أنه لا يجوز إلزام المقرر بالتحقيق في نقطة معينة بالذات في الدعوى المطروحة عليه، إذ هو الذي يقدر «فيما إذا كان التحقيق في نقطة معينة ضرورياً لحل القضية». كذلك لا يجوز إلزام المقرر بسلوك تدبير معين بالذات من تدابير التحقيق، لأن المقرر هو الذي يقدر كذلك بأن يكتفي بسلوك تدبير دون آخر يراه كافياً «لجلاء الوقائع وإنارة وجدانه»^(٢).

(١) قرار ١١ تاريخ ١٤/١/١٩٩٦، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ٦٤.
(٢) قرار ٥٧٨ تاريخ ١٦/١٠/١٩٦١، المجموعة الإدارية، السنة الخامسة ص ٢٢٥.

والغاية من أعمال التحقيق التي يقوم بها المقرر ليس أظهار رأيه في موضوع الدعوى (فهذا دور مفوض الحكومة وهو عرض رأيه القانوني في النزاع)، وإنما الغاية هي «إتمام جميع معاملات التحقيق حتى تتمكن الهيئة من النظر في القضية من سائر الوجوه»^(١).

ويتم تبليغ القرارات التي يتخذها المقرر إلى الخصوم، ولا تكون معلة، ويمكن إستئنافها لدى الغرفة القضائية في مهلة خمسة أيام، ويدعي الخصم لتقديم ملاحظاته خلال ثماني وأربعين ساعة. وتفصل الغرفة في الإستئناف بدون أية معاملة خلال ثمانية أيام ويشترك المقرر في الحكم (مادة ٨٦).

وأخيراً عند إنتهاء أعمال التحقيق، يضع المقرر تقريراً يشتمل على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها ورأيه فيها. ويرسل المقرر هذا التقرير مع ملف الدعوى إلى مفوض الحكومة. ويجب على المقرر أن يضع هذا التقرير خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إكمال اللوائح وإنتهاء معاملات التحقيق (مادة ٨٨).

وقد قضى مجلس شورى الدولة في إجتهاده أن هذا التقرير الذي يضعه المقرر لا يقيد مجلس شورى الدولة بما يتضمنه التقرير من عرض الوقائع أو رأي المقرر فيها مادياً أو قانوناً، بل هو لا يقيد المقرر نفسه، فهو ليس له قوة القضية المحكمة، وفي هذا يقول مجلس الشورى «أن تقرير المستشار المقرر ليس إلا عرضاً لوقائع القضية من جهة وبيان المستشار المقرر رأيه في هذه الوقائع سواء من الوجهة المادية أم القانونية، وهذا الرأي لا يقيد المستشار المقرر أو المجلس عند الفصل في القضية إذ لكل منهما إذ ذاك أن يأخذ بوجهة النظر التي يقتنع بها نتيجة

(١) قرار ٢٧١ تاريخ ١٠/٧/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، السنة السادسة ص ١٨٥.

المذاكرة في القضية. وعليه فإن هذا التقرير لا يمكن بصورة ما أن يحصل عنه قضية محكمة أو أن يقيد المجلس أو المستشار المقرر بالرأي المبين فيه»^(١).

ب - دور مفوض الحكومة:

بعد أن يحيل المقرر تقريره وملف الدعوى إلى مفوض الحكومة، يطلع هذا الأخير على جميع الأوراق المرسلة إليه، وبعد دراستها يقدم مطالعة خطية يعرض فيها أولاً وقائع الدعوى ثم ثانياً يعرض النقاط والمسائل القانونية التي تثيرها وثالثاً تنتهي مطالعته إلى بيان رأيه القانوني في حل الدعوى. وهذا الرأي القانوني كأنه مشروع للحكم تهتدي به المحكمة أو الغرفة وتستشير به، ولكنه لا يلزمها فهو إستشاري لها.

ويجب أن يقدم مفوض الحكومة مطالعته الخطية خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ إيداعه تقرير المقرر (مادة ٨٨). ويحيل جميع أوراق الدعوى مرفقة بمطالعته الخطية إلى رئيس الغرفة، وذلك حتى يمكن الفصل في الدعوى. ثم يبلغ الخصوم تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة ولهم أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأنها في مهلة شهر (مادة ٨٨).

التدخل في الدعوى:

نص مرسوم ١٩٧٥ بنظام مجلس شورى الدولة على التدخل في الدعوى في المادة ٨٣ منه، التي نصت على أنه «يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، كما يجوز للمجلس أو للمقرر إدخاله فيها. يقدم طلب التدخل بإستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم».

(١) قرار رقم ١١٤ تاريخ ٩/٥/١٩٦٠، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة ص ١٣٤.

ومن ثم يكون التدخل إما بطلب من صاحب المصلحة لأجل تأييد وجهة نظر أحد الخصوم وليس أكثر من ذلك، كما يجوز للمجلس أي مجلس شورى الدولة أو للمقرر إدخال صاحب المصلحة دون طلب منه.

ويقبل طلب التدخل طوال فترة المحاكمة أي طالما أن الدعوى «لم تجتز مراحل التقرير والمطالعة»^(١)، والمقصود هو تقرير المقرر والمطالعة التي أعدها مفوض الحكومة برأيه القانوني بعد إنتهاء المقرر من إعداد تقريره.

ومن ثم لا يقبل طلب التدخل «بعد صدور التقرير والمطالعة أي بعد ختام المحاكمة»^(٢).

ج - الحكم في الدعوى:

تنص المادة ٨٩ من مرسوم مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ على أن تنظر كل دعوى هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهم المقرر، وتتذكر الهيئة القضائية الحال إليها أوراق الدعوى ومطالعة مفوض الحكومة سراً في الدعوى. ثم تتخذ قرارها بإجماع أعضائها أو بأكثريةهم. ويصدر الحكم أو القرار في جلسة علنية يبلغ موعدها إلى الخصوم. وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ إنتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة.

ويصدر الحكم أو القرار باسم الشعب اللبناني سواء بإجماع آراء الهيئة أو بأكثريةها. وإذا صدر القرار بأكثرية الآراء فيشار فيه إلى ذلك، وعلى القاضي المخالف أن يدون مخالفته.

- ويجب أن يشتمل الحكم على ما يلي^(٣):

(١) قرار ١٢١٦ تاريخ ١٩٦٥/٦/٢٢، المجموعة الإدارية، السنة التاسعة ص ١٩٣.

(٢) قرار ١٦٣٤ تاريخ ١٩٦٥/١١/١٨، المجموعة الإدارية، السنة العاشرة ص ٥٩.

(٣) المادة ٩٠ من مرسوم ١٩٧٥.

- أسماء القضاة الذين إشتراكوا في إصداره.
- أسماء الفرقاء ومحل إقامتهم وبيان إدعاءاتهم.
- الإشارة إلى الأوراق الأساسية في الملف.
- الإشارة إلى النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التعاقدية التي تطبق في القرار.
- الحثيات الواقعية والقانونية.
- الفقرة الحكمية.
- تاريخ إفهام القرار في الجلسة العلنية.

المبحث الثاني

«أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه»

(وقف تنفيذ القرار)

المقصود هنا الإجابة على التساؤل التالي: هل لمجرد رفع دعوى الإلغاء إلى قلم كتاب المحكمة المختصة أثر مباشر في وقف تنفيذ القرار أو نفاذه؟

الإجابة هي بالنفي على وجه التأكيد ذلك أن الأصل هو إفتراض صحة قرارات الإدارة حتى يثبت العكس بحكم المحكمة المختصة، ومن ثم رفع الدعوى لا يحول دون نفاذ القرار، وقيام الإدارة بتنفيذه حتى لا نشل نشاط الإدارة سيما وأن هذا النشاط يعتمد في معظمه على القرارات. وقد أكدت هذه القاعدة المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، فنصت على أنه «لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه».

المطلب الأول

وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر

جواز الحكم بوقف التنفيذ مؤقتاً:

إذا كان مجرد رفع دعوى الإلغاء لا يؤدي تلقائياً وبذاته إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، إلا أن المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري التي قررت هذه القاعدة أضافت أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ولكن يشترط أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه من القرارات التي لا يلزم التظلم منها إدارياً قبل طلب إلغائها. أما القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً فإنه لا يجوز وقف تنفيذها. ويستثنى من هذه القرارات ما يصدر منها بالفصل من الخدمة بالنسبة للموظف إذ يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه. وإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد إعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه.

والقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً هي ثلاثة أنواع من القرارات الخاصة بالموظفين العموميين: من ناحية أولى القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. ومن ناحية ثانية القرارات الصادرة بالإحالة للمعاش أو الإستيداع أو بالفصل بغير الطريق التأديبي. ومن ناحية ثالثة القرارات النهائية للسلطات التأديبية (وهي قرارات التأديب التي تصدر من الجهات الإدارية). فهذه الأنواع الثلاثة من القرارات الإدارية التي يجب التظلم فيها قبل رفع دعوى الإلغاء لا يجوز للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذها. فيما عدا القرارات الصادرة بفصل الموظفين العموميين بغير الطريق

التأديبي، فنظراً لخطورتها فقد قرر المشرع بالنسبة لها إجراء يتلاءم معها ويقوم مقام طلب وقف تنفيذها. وهذا الإجراء هو الحكم للموظف المفصول إذا كان سبق له التظلم من قرار فصله بإستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه. وهذا الحكم يكون مؤقتاً ومشروطاً بقيام المتظلم برفع دعوى الإلغاء في الميعاد وإلا إعتبر الحكم كأن لم يكن وإسترد منه ما قبضه. فطلب إستمرار صرف المرتب الذي يقدم من الموظف المفصول يتم رفعه بدعوى مستقلة وسابقة على دعوى الإلغاء والحكم الذي يصدر في هذه الدعوى يعتبر حكماً مؤقتاً مستعجلاً. ومن ثم فهو لا يقيد المحكمة عند الفصل في دعوى الإلغاء إلا أن هذا الحكم المؤقت مثله مثل الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي فيما يفصل فيه، وبالتالي يجوز الطعن فيه إستقلاً ودون إنتظار لصدور الحكم في دعوى الإلغاء.

هذا ويلاحظ أن المحكمة لا تستطيع أن تقضي في طلب إستمرار صرف المرتب لصالح الموظف المفصول إلا بتوافر ذات الشرطين اللازمين للحكم لصالح وقف تنفيذ القرارات (والتي ندرسها فيما بعد) وهما: شرط الإستعجال وشرط المشروعية أو الجدية. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إذ إشتطت أن يقوم طلب إستمرار صرف المرتب على ركنين «الأول: قيام الإستعجال، ومقتضاه أن يترتب على تنفيذ القرار الصادر بوقف الموظف أو فصله نتائج يتعذر تداركها. وقد عالج القانون الإستعجال في هذه الحالة لا بوقف تنفيذ القرار ذاته ولكن بعلاج إستحدثه قدر فيه الضرورة بقدرها، وذلك بإجازة القضاء بإستمرار صرف المرتب كله أو بعضه حتى لا ينقطع عن الموظف مورد الرزق الذي يقيم الأود إن كان المرتب هو هذا المورد. وذلك بصفة مؤقتة حتى يقضي في دعوى الإلغاء. أما الركن الثاني: فيتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر

على أسباب جدية»^(١).

شروط وقف التنفيذ:

طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة مؤقتة إلى أن تحكم المحكمة في دعوى الإلغاء كما سبق القول، لا يكون ولا يجوز إلا بالنسبة للقرارات التي لا تخضع للتظلم الوجوبي أي بالنسبة للقرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء مباشرة دون ضرورة تظلم إداري سابق.

وهذه هي أغلبية القرارات الإدارية بوجه عام.

ومن خلال نص القانون (المادة ٤٩ السابق ذكرها) يشترط القضاء الإداري ثلاثة شروط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري: شرط شكلي - وشرطان موضوعيان وذلك على الوجه التالي:

الشرط الشكلي:

أن يطلب رافع دعوى الإلغاء وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء ولا يجوز طلبه بدعوى مستقلة كطلب استمرار صرف المرتب. وهذا يعني أنه إذا رفع الفرد أو الموظف دعوى الإلغاء ضد قرار إداري دون أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار فإنه لا يقبل منه وقف التنفيذ فيما بعد بطلب مستقل. وحكمة اشتراط طلب وقف تنفيذ القرار في نفس صحيفة دعوى الإلغاء ضد هذا القرار، هي أن طلب وقف التنفيذ هو أمر متفرع عن طلب الإلغاء الأصلي، فهو - أي طلب وقف التنفيذ - لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، وإن وجه الاستعجال الذي يبرر هذا الطلب وفقاً للقانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها. وإحتمال هذا الخطر يكون متلازماً زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٧/٣/٤م - مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة - السنة الثانية عشرة ص: ٧٢١.

قراراً إدارياً^(١).

يضاف لما سبق أن جمع طلب وقف التنفيذ حتماً مع طلب الإلغاء له حكمة ثانية، هي أنه يحقق إتحاداً في بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً، ويمنع بالتالي الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية^(٢).

وهكذا جمع طلب وقف التنفيذ مع الطلب الأصلي بالإلغاء في دعوى واحدة هو الشرط الشكلي وهو شرط جوهري إذا تخلف يحكم بعد قبول وقف التنفيذ.

الشرطان الموضوعيان:

وهذان الشرطان بمثابة ركنين ضروريين إذا تخلف أحدهما ترفض المحكمة وقف تنفيذ القرار. وهما من ناحية أولى شرط الإستعجال، ومن ناحية ثانية شرط المشروعية أو الجدية.

١ - أما عن شرط الإستعجال: فهو يعني أن تنفيذ القرار يترتب نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار. والمحكمة هي التي تزن الظروف المطروحة عليها لتقدر مدى توافر هذه الشرط الموضوعي الهام. وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن شرط الإستعجال هذا بقولها: «يتعين على القضاء الإداري ألا يقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الإستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الإمتحان لو كان له حق فيه مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك. وكما لو صدر قرار بهدم منزل أثري أو

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٢/٧/١٩٥٨م، مجموعة المبادئ، السنة الثالثة ص: ١٧٦٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية المشار إليه مؤخراً.

بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج. ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الإستعجال قائماً، فإذا نفذ القرار المطعون فيه إستنفذ أغراضه».(١).

ومن التطبيقات القضائية أيضاً على توافر شرط الإستعجال، نذكر ما حكمت به محكمة القضاء الإداري من أن «تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته من أبرز صور الإستعجال لما يترتب على هذا التنفيذ من نتائج يتعذر تداركها».(٢).

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن شرط الإستعجال يتوافر في حالة وقف القرار الإداري الصادر بغلق مكتب لتحفيظ القرآن الكريم لما «يؤدي إليه غلق المكتب المذكور من تعطيل رسالته الدينية وحرمان المدعي من نشاطه المشروع».(٣).

كذلك حكمت نفس المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الإداري المعلوم الذي ينزل إلى حد غصب السلطة «لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل إستعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرر بذاته مطالبتهم بإزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة».(٤).

٢ - أما بالنسبة لشرط المشروعية أو الجدية فهو يعني أن يكون طلب وقف التنفيذ مبنياً على أسباب جدية. والأسباب الجدية هذه تفيد أن المحكمة ترى من ظاهر الأوراق وبناء على نظرة أولية أن القرار يبدو للوهلة الأولى معيباً بأحد العيوب القانونية مما يرجح معها احتمال

(١) حكم بتاريخ ١٥/١٢/١٩٦٢م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة ص: ٢٨٩.

(٢) حكم بتاريخ ٣٠/٦/٥١م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة ص: ١٣٦٠.

(٣) حكم بتاريخ ١٦/٣/١٩٦٣م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة ص: ٨٣٨.

(٤) حكم بتاريخ ١٤/١/١٩٥٦م، مجموعة المبادئ، السنة الأولى، ص ٣٨٣.

إلغائه عند بحث موضوع دعوى الإلغاء. وهكذا نرى أن وقف التنفيذ من الأمور المستعجلة وموقف القاضي الإداري منه يماثل موقف القاضي المستعجل في القضاء العادي. فالقاضي في بحثه للجدية يضطر لتكوين نظرة أولية تشير لأول وهلة بترجيح عدم مشروعية القرار ولكن بدون بحث تفصيلي متعمق لعيوب القرار من حيث تحققها فعلاً أو عدم تحققها.

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها عن هذا المعنى في شرط الأسباب الجدية لوقف تنفيذ القرار فقالت «أن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في مجال إلغائها هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة في الحالين على هذه القرارات لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً، فينبغي ألا تلغي قراراً إدارياً إلا إذا شابته عيب من هذا القبيل وألا تقف قراراً إلا إذا كان - على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه - متسماً بمثل هذا العيب وقامت إلى جانب ذلك حالة الإستعجال»^(١).

طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار:

يتميز هذا الحكم بخصيصتين جوهريتين هما:

١ - من ناحية أولى: هو حكم مؤقت مثل القاعدة العامة في الأحكام المستعجلة. وهو بهذه الصفة لا يقيد ذات المحكمة عند نظرها لأصل طلب إلغاء القرار. فإذا أجابت المحكمة وقف التنفيذ فليس هناك ما يمنعها عند بحثها المتعمق لطلب الإلغاء أن تعود فترفض إلغاء القرار، وعلى العكس رفض طلب وقف التنفيذ لا يمنع المحكمة من إلغاء القرار

(١) حكم بتاريخ ١٥/١٢/٦٢م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة ص: ٢٨٩.

بعد ذلك. وعلة ذلك أن القاضي الإداري عند بحثه لوقف تنفيذ القرار يبحث مسألة مستعجلة لتفادي خطر تنفيذ القرار، لهذا فالقاضي إذا قضى بوقف التنفيذ فهذا يكون بناء على نظرة أولية ترجيحية تفيد جدية الطلب وإحتمال عدم مشروعية القرار.

أما بالنسبة للشق الخاص بطلب الإلغاء فهو يتصدى لبحث جدي متعمق ومفصل لتحري مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار، وهذا بحث آخر موضوعي غير وقتي.

٢ - ولكن من ناحية ثانية الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ برغم أنه مؤقت إلا أنه حكم «قطعي» وهذه خصيسته الثانية. فهو قطعي فيما فصل فيه من وقف التنفيذ أو عدمه، ومن ثم فهو يجوز حجية الأحكام ويجوز الطعن فيه بطريقة مستقلة إلى محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية العليا.

وقد لخصت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها هاتين الخصيصتين للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وذلك بقولها أن هذا الحكم «وإن كان «مؤقتاً» بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغير الظروف وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلاً، شأنه في ذلك شأن أي حكم إنتهائي»^(١).

فقط نشير إلى أن هذه الحجية القطعية لا تقيد المحكمة عند نظر الطلب الأصلي بالإلغاء كما سبق القول بسبب الصفة «المؤقتة» لهذا الحكم.

(١) حكم بتاريخ ١١/٥/١٩٥٥م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، ص: ٦٤.

المطلب الثاني

وقف تنفيذ القرار الإداري في نظام مجلس شورى الدولة اللبناني

نصت المادة ٧٧ من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة (معدلة عام ١٩٩٣) على ما يلي: «لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه».

لمجلس 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 على أسباب جدية مهمة.

إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة العامة أو الصحة العامة.

يمهل الخصم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين على الأكثر من تاريخ إيداع جواب الخصم».

- وهكذا يكون نظام مجلس شورى الدولة اللبناني وضع شروطاً محددة يجب توافرها لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري (أو القرار القضائي) المطعون فيه، لأن الأصل العام كما أشارت الفقرة الأولى من المادة ٧٧ المشار إليها هو أن مجرد تقديم مراجعة الإبطال ضد قرارات السلطة الإدارية لا يوقف تنفيذ هذه القرارات تلقائياً، حتى لا نشل ونعطل نشاط الإدارة سيما وأن هذا النشاط - كما سبق القول - يعتمد في معظمه على القرارات الإدارية لتسيير المرافق العامة. فالأصل أن مراجعة الإبطال لا توقف

إذن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يحكم بوقف التنفيذ بصورة مستعجلة مجلس شورى الدولة بناء على طلب الطاعن، لتحقيق شروط هذا الطلب القانونية، وإلى حين بحث أساس دعوى الإبطال.

- ويلاحظ أن المادة ٧٧ من مرسوم ١٩٧٥ المشار إليها أعلاه أشارت إلى إمكانية وقف تنفيذ القرار القضائي المطعون فيه، وليس فقط القرارات الإدارية المطعون فيها بالإبطال لتجاوز حد السلطة. والمرسوم بذلك يعنى بالقرار القضائي قرارات الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية، التي يجوز الطعن فيها بالتمييز أو النقض أمام مجلس شورى الدولة طبقاً للمادة ١١٧ من مرسوم ١٩٧٥ إذا صدرت بالدرجة الأخيرة، فيجوز إذن طلب وقف تنفيذ هذا القرار القضائي بصورة مستعجلة مع طلب التمييز الأصلي الموجه ضده. وهناك مثال على ذلك في حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١^(١)، حيث كان الطاعن طلب وقف تنفيذ ونقض قرار هيئة التفتيش المركزي بجزاء تأديبي ضد الطاعن.

- هذا وقد نصت المادة ٧٧ الخاصة بوقف التنفيذ على أن هناك قرارات لا يجوز وقف تنفيذها.

ومن ثم سنعرض أولاً لشروط وقف التنفيذ، ثم ثانياً القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها، ثم أخيراً وثالثاً طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار.

أولاً: شروط وقف التنفيذ.

يستخلص من نص المادة ٧٧ السابقة أن هناك شروطاً ثلاثة حتى يمكن لمجلس شورى الدولة أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري (أو القرار القضائي) بصفة مؤقتة وهي: شرط شكلي، وشرطان موضوعيان،

(١) قرار رقم ١٣٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٨٢ - ١٨٣.

وذلك كما يلي:

١ - الشرط الشكلي:

وهو أن يطلب المستدعي صراحة وقف تنفيذ القرار بمناسبة مراجعته بإبطال القرار بسبب تجاوز حد السلطة (أو نقض القرار القضائي). ولم يشترط المشرع اللبناني ضرورة طلب وقف تنفيذ القرار في ذات مراجعة الإبطال، باعتبار طلب الإبطال هو الطلب الأصلي وطلب وقف التنفيذ هو الطلب الفرعي المستعجل. ومن ثم ليس ما يمنع نظرياً من أن يقدم المستدعي طلب وقف تنفيذ القرار لاحقاً بعد تقديم مراجعة الإبطال، ولكن المنطق يقتضي ألا يتأخر المدعي في تقديمه إلى حين وضع العضو المقرر تقريره، لأن المراجعة ستكون إقتربت من مرحلة الفصل فيها.

لذلك من الناحية العملية، وبإستعراض أحكام مجلس الشورى، نجد أن المستدعي (أو الطاعن في القرار القضائي) يطلب وقف تنفيذ القرار في نفس مراجعة دعوى الإبطال^(١). وحكمة ذلك واضحة، إذ أن طلب وقف تنفيذ القرار هو مسألة عاجلة متفرعة عن طلب الإبطال الأصلي للقرار. فهو - أي طلب وقف التنفيذ - ليس إلا طعناً على القرار المطلوب إبطاله، ووجه الإستعجال في هذا الطلب الذي يبرر تقديمه هو الخشية من أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بالإبطال فيما بعد. وأن إشتراط أسباب جدية لطلب وقف التنفيذ يعني في الحقيقة احتمال واضح لأول وهلة لإبطال القرار لعيب من عيوب عدم المشروعية، هو أمر يؤكد كونه

(١) أنظر على سبيل المثال: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٥٩ تاريخ ١٦/٥/٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٦٥٠؛ وقراره رقم ٦٨٩ تاريخ ١٦/٦/٩٦، مجلة القضاء الإداري، العدد العاشر ص ٦٨٤؛ وقراره رقم ٩٨ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٣ ص ١٤٢.

طلب متفرع عن طلب الإبطال الأصلي للقرار الإداري (أو القرار القضائي).

٢ - الشرطان الموضوعيان:

هذان الشرطان الموضوعيان يجب توافرها في طلب وقف تنفيذ القرار، بحيث إذا تخلف أحدهما لا يحكم مجلس شورى الدولة بوقف التنفيذ بل برفض هذا الطلب. وهما طبقاً للمشرع اللبناني في المادة ٧٧ من مرسوم ١٩٧٥ من ناحية أولى شرط إحتمال تحقق ضرر بليغ بالمستدعي، ومن ناحية ثانية شرط إرتكاز المراجعة إلى أسباب جدية مهمة. ونتناولهما فيما يلي:

(١) - شرط إحتمال تحقق ضرر بليغ بالمستدعي: فقد إشتراط المشرع لقبول طلب وقف تنفيذ القرار والحكم به أن يتبين لمجلس الشورى من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً.

وهذا الشرط في حقيقته هو شرط الإستعجال الذي عبر عنه المشرع المصري بأن يخشى من تنفيذ القرار حدوث نتائج يتعذر تداركها. وهو نفس فكرة شرط إحتمال حدوث الضرر البليغ، الذي يعني أنه لو تأخر بحث القضية للفصل في طلب الإبطال الأصلي وصدر الحكم فعلاً بإبطال القرار لعدم مشروعيته، فهناك إحتمال قوي لضرر بليغ يلحق بصاحب العلاقة بحيث يصعب ويتعذر تلافيه وتداركه بعد الحكم بالإبطال.

وقد عبرت بعض أحكام مجلس شورى الدولة عن شرط إحتمال الضرر البليغ بعبارة الإستعجال التي هي جوهر طلب وقف التنفيذ، ومن ذلك حكمه بتاريخ ٢٢/٤/١٩٩٨، حيث يقول مجلس الشورى «أن رئيس مجلس الإدارة - المدير العام (للمشركة) يطلب في المراجعة الحاضرة إضافة إلى إبطال المرسوم المطعون فيه، إتخاذ قرار بوقف تنفيذه، وهذا

تدبير له طابع المستعجل»^(١).

ومن الأمثلة على طابع الإستعجال أو إحتمال الضرر البليغ في القضاء الإداري المصري - كما سبق القول - كأن يكون من شأن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حرمان الطالب من أداء فرصة أداء الإمتحان لو كان له حق فيه، أو كما لو صدر بهدم منزل وبالأذات لو كان هذا المنزل أثري. وكمثال في لبنان على إحتمال الضرر البليغ أو الإستعجال القرار الصادر من وزير العمل بتحديد مواعيد الفتح والإقفال لبعض المحال التجارية، والذي يحتمل أن يحدث تنفيذه ضرراً بليغاً بالمستدعي^(٢).

وفي بعض الحالات التي عرضت على مجلس شورى الدولة اللبناني، يبدو أن المجلس حينما لا يتحقق بوضوح من إحتمال الضرر البليغ، سيما وأن القضية أصبحت جاهزة للفصل في موضوع طلب الإبطال الأصلي أو إقتربت من الإنجاز، فإن مجلس الشورى يقرر ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة بالإبطال. ومن ذلك حكمه بتاريخ ٢٧/١١/١٩٩٧^(٣) حيث قرر المجلس «بما أن هذه المراجعة أصبحت جاهزة للفصل فيقتضي ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة لإرتباط مصيره بالنتيجة التي تنتهي إليها». كذلك في حكمه بتاريخ ٤/١٢/١٩٩٧^(٤)، يقرر مجلس الشورى «بما أن المراجعة أصبحت جاهزة للتقرير فيقتضي ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة والسير بهما معاً».

(٢) - شرط إرتكاز المراجعة إلى أسباب جدية مهمة: وهذا

(١) قرار رقم ٤٧٥ تاريخ ٢٢/٤/٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٤٤٦.

(٢) قرار بتاريخ ٢٠/١١/١٩٦٨، مجموعة شدياق، ١٩٦٩ ص ١٣٠.

(٣) قرار رقم ١٢٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٧٢.

(٤) قرار رقم ١٣٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٨٢ - ١٨٣.

يعني أن مراجعة الإبطال يجب أن تكون مستندة إلى أسباب لها صفة الجدية والأهمية. وبمعنى أدق أن يرى مجلس شورى الدولة من ظاهر الأوراق وبناء على نظرة أولية، أن القرار المطعون فيه بالإبطال محتمل الإبطال لأنه من الممكن أن يكون معيباً بأحد العيوب القانونية التي تأسست عليه المراجعة. حتى ولو إنتهى القاضي الإداري فيما بعد عند بحث دعوى الإبطال في الأساس إلى تقدير آخر، فقد ينتهي بعض فحص أساس المراجعة بتعمق أن العيب غير حقيقي والقرار سليم قانوناً.

وذلك لأن فحص القاضي لطلب وقف التنفيذ من الأمور المستعجلة، وموقف القاضي الإداري فيها يبدو وكأنه قاضي عجلة أو القاضي المستعجل في القضاء العادي الذي يواجه حالة طارئة لا تحتمل التأخير. فيقضي فيها بحسب الفحص الظاهري للأوراق والوقائع، دون أن يكون لحكمه قوة القضية المحكمة لدى قاضي الأساس الذي يفحص الدعوى في موضوعها حتى لو كان هو نفسه قاضي الأساس أيضاً، مثل حالة مجلس شورى الدولة فهو يكون مثل القاضي المستعجل في فحص طلب وقف التنفيذ ولا يلتزم هو نفسه بقراره في هذا الطلب عند تصديه لدعوى الإبطال في الأساس.

وعلى سبيل المثال، في أحد القضايا الواردة في حكم مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٨/١/٢١ (١) كان مطلوباً وقف تنفيذ القرار بصورة مستعجلة مع إبطاله في الأساس، ولم يتعرض المجلس في القضية لطلب وقف التنفيذ ولم يقرر حتى ضمه مع أساس المراجعة، وإنتهى في حكمه إلى إبطال القرار المطعون فيه فيما خص المستدعي. وقد يكون سبب ذلك إما لأن مجلس الشورى لم يقدر وجود شرط الإستعجال أي خشية الضرر البالغ، وإما لأنه لم يقدر جدية أسباب الإبطال حسب النظرة الأولية ولكن عند فحص الأساس إتضح له حقيقة العيب القانوني

(١) قرار رقم ٢٢٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٢٦٥.

الذي شاب القرار.

ثانياً: القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها.

فالمشرع اللبناني بعد أن سمح كقاعدة عامة بإمكانية طلب وقف تنفيذ القرار وبأن يحكم به مجلس الشورى إذا ما توافرت الشروط السابقة، إلا أنه - أي المشرع - إستثنى بعض القرارات الإدارية لأهميتها المتميزة للصالح العام فمنع وقف تنفيذها. وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٧٧ من مرسوم ١٩٧٥ بقولها «إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي، أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة العامة أو الصحة العامة».

وهذه القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها ولا يجوز لمجلس الشورى الحكم بوقف تنفيذها هي نوعان من القرارات:

١ - **المراسيم التنظيمية:** فلا يجوز وقف تنفيذها، فإذا قدم صاحب المصلحة مراجعة إبطال ضد مرسوم تنظيمي فهذا جائز طبعاً لعيب قانوني تأسس عليه الطعن، لكن لا يجوز قانوناً طلب وقف تنفيذه. وترجع علة ذلك إلى أن المراسيم التنظيمية تصدر كقاعدة عامة من مجلس الوزراء وموضوعها تنظيم مصالح الدولة ووزاراتها وتنظيم المرافق العامة، فلا يجوز تعطيل نفاذها أو تنفيذها لأهميتها. ويضاف إلى ذلك أن هذه المراسيم التنظيمية تنظم مراكز قانونية عامة وتضع قواعد عامة مجردة، ومن ثم فلا يتصور ولا يتحقق بشأنها فكرة الإستعجال التي تبرر طلب وقف تنفيذ القرارات. وإنما القرارات التطبيقية وهي فردية بطبيعتها هي التي يمكن طلب وقف تنفيذها والحكم بذلك إذا توافرت شروط طلب وقف التنفيذ.

ونرى أن ذات العلة تجعل غير جائز وقف تنفيذها للقرارات الوزارية التنظيمية التي تضع قواعد عامة تكميلية، بناء على تفويض من مجلس الوزراء أو بناء على نص تشريعي منح الوزير إصدار قرارات تطبيقية له

تتضمن قواعد عامة. لأنه رغم عدم صدورها بمرسوم من مجلس الوزراء، وإنما بقرار وزاري، إلا أنه بالنظر لموضوعها فهي تضع قواعد عامة لا يتصور فيها فكرة الإستعجال المبررة لطلب وقف التنفيذ.

٢ - القرارات المتعلقة بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة العامة أو الصحة العامة:

وهي أيضاً منع المشرع اللبناني طلب وقف تنفيذها أو الحكم بوقف تنفيذها من مجلس شوري الدولة. وربما علة المنع هنا أن هذه القرارات بطبيعتها بجانب أهميتها المتميزة تتصف بطبيعتها وبحسب الغالب من الأمر بصفة العجالة والإستعجال التي تتطلب سرعة تنفيذها مباشرة، ومن ثم لا يجوز بإسم إستعجال فردي من المستدعي تعطيل تنفيذها. والسبيل الوحيد لتعطيلها هو الحكم بإبطال أحد أو بعض هذه القرارات في الأساس فقط، إذا كانت معيبة بأحد أوجه عدم المشروعية. ولكن لا يجوز وقف تنفيذها لإتصالها بحفظ الأمن والنظام أو الصحة العامة.

ثالثاً: طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار.

أولاً قبل بيان طبيعة الحكم في طلب وقف التنفيذ، نشير إلى أن المشرع اللبناني قرر لوقف التنفيذ إجراءات موجزة تتميز بمهل قصيرة تضمن سرعة البت فيه، بما يتناسب مع فكرة الإستعجال التي تبرر طلب وقف التنفيذ^(١). وفي هذا تنص الفقرة الرابعة من المادة ٧٧ «يمهل الخصوم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ، وعلى مجلس شوري الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين على الأكثر من تاريخ إيداع جواب الخصوم».

ومن ثم تحقيقاً لفكرة الإستعجال أوجب المشرع اللبناني من ناحية

(١) أنظر في ذلك: قرار مجلس الشوري رقم ٦٨٩ تاريخ ١٩٩٦/٦/٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر ص ٦٨٤.

أولى أن الخصوم المستدعى ضدهم لهم فقط مهلة أقصاها أسبوعان للإجابة على طلب وقف التنفيذ، ومن ناحية ثانية يجب على مجلس شورى الدولة البت في طلب وقف التنفيذ خلال مهلة أقصاها أسبوعان آخران فور تقديم أو إيداع جواب الخصوم. وهو ما يعني وجوب البت في طلب وقف تنفيذ القرار قبل الحكم الموضوعي في أساس طلب الإبطال. ومن ثم يمكن أن نفهم أنه في الحالات - سابق الإشارة إليها - حيث يقرر مجلس الشورى في القضية ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة بحجة أن الفصل فيها أصبح جاهزاً، فإن هذا يعني في الغالب ومنطقياً عدم إقتناع مجلس الشورى بتحقيق شرط الإستعجال للحكم بوقف التنفيذ.

ونتعرض لطبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ سواء بإجابته والحكم بوقف تنفيذ القرار أو العكس برده لعدم توافر شروطه. في الحالتين هذا الحكم وهو يصدر من مجلس شورى الدولة قبل أن يصدر قراره في أصل أو أساس طلب الإبطال. هذا الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار يتميز بخصيصةين أو سمتين هما:

١ - من ناحية أولى: هو حكم يتميز بأنه حكم مؤقت أو مستعجل، وصفة التأقيت تأتي من كونه يقضي في مسألة مستعجلة تأتي من خشية حدوث ضرر بليغ بصاحب العلاقة المستدعي فيما لو نفذ القرار فوراً، كما أنه يبني على تقدير وقتي مستعجل في فحص جديته أو مشروعيته من ظاهر الأوراق.

ومن ثم فهذا الحكم بهذه الصفة لا يلزم مجلس الشورى نفسه عند فحصه لأساس الطلب الموضوعي بإبطال القرار. ومن ثم إذا حكم مجلس شورى الدولة بإجابة المدعي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فهو أي مجلس الشورى نفسه لا يلتزم بهذا الحكم عند فحص أساس المراجعة في الإبطال لأن هذا فحص موضوعي في الأساس. وليس ما يمنع بالتالي مجلس الشورى من العودة في الأساس برد طلب الإبطال رغم سبق

حكمه بوقف التنفيذ لتوافر شروطه ومن أبرزها شرط الإستعجال أو خشية حصول الضرر البالغ. وعلى العكس إذا حكم مجلس الشورى برد طلب وقف التنفيذ المستعجل لعدم توافر شروطه، فليس ما يمنع المجلس عند فحص أساس طلب الإبطال من الحكم بإبطال القرار لأنها هي المسألة الموضوعية الأساسية وهي تختلف عن المسألة المستعجلة المتعلقة بوقف التنفيذ.

٢ - ومن ناحية ثانية: ولكن من ناحية مقابلة إذا كان الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار «مؤقت»، إلا أنه حكم «قطعي» بمعنى أنه يتمتع بقوة القضية المحكمة فيما فصل فيه بشأن وقف التنفيذ أو عدمه. فإذا حكم مجلس شورى الدولة بوقف تنفيذ القرار لتوافر شروط وقف التنفيذ، فإن هذا الحكم وإلى حين صدور الحكم في الأساس يتمتع بقوة الأحكام. وهو بإعتباره يصدر في مسألة متعلقة بالمشروعية تلتزم به السلطات الإدارية فتمتنع عن تنفيذ القرار المقضي بوقفه، كما هو ملزم للكافة. فقط مع الملاحظة أن هذا الحكم بوقف تنفيذ القرار لا يتقيد به مجلس الشورى عند فحص الطلب الأصلي بالإبطال، لأن الحكم الصادر في هذا الطلب الأصلي هو سيكون العلو والسيادة في النهاية.

المبحث الثالث

حجية الحكم بالإلغاء وكيفية تنفيذه

أولاً: حجية الحكم بالإلغاء.

الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يترتب عليه إعدام هذا القرار وإعتباره كأن لم يكن منذ صدور هذا القرار وكأنه لم يصدر. وهو ما أكدته مجلس شورى الدولة اللبناني في أحكامه، ومن ذلك

حكمه بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣^(١)، حيث قرر «أن العمل الإداري الباطل يعتبر كأنه لم يكن، وليس له في أي وقت سابق أي مفعول، أي أن البطلان يجب أن يفهم كمساو لإسترداد العمل، بمعنى أنه يؤدي إلى الإنعدام الرجعي للعمل الإداري موضوع البحث».

ولهذا الحكم بالإلغاء حجية قوية متميزة، فهو يعتبر حجة في مواجهة الكافة طبقاً لما قرره المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة في مصر. وهذا يعني أن القرار يعتبر ملغياً ليس فقط بالنسبة لطرفي الدعوى بل بالنسبة لكل فرد وجهة أخرى.

وحكمة هذه الحجية المطلقة في مواجهة الكافة للحكم بإلغاء القرار، هي أن دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية تخاصم القرار الإداري في ذاته لعدم مشروعيته. ومن ثم فمتى ألغي القرار لعدم مشروعيته، فليس من المعقول أن يلغى بالنسبة لبعض الناس ويبقى قائماً بالنسبة لغيرهم، بل المنطقي أن إلغاء وهدم القرار في ذاته يكون بالنسبة للجميع والكافة وفي مواجعتهم.

وبناء على هذه الحجية المطلقة للحكم بإلغاء القرار أنه يجوز لكل شخص ذي مصلحة حق التمسك بإلغاء القرار ولو لم يكن طرفاً في دعوى الإلغاء، كذلك يمتنع نظر أي دعوى ترفع عن هذا القرار الذي حكم بإلغائه.

وإذا كانت الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة على هذا النحو إلا أن الأحكام الصادرة على العكس برفض إلغاء القرار فإن حجيتها تكون فقط نسبية أي قاصرة على طرفي أو أطراف الدعوى. فليس ما يمنع من أن يقوم شخص آخر ذي مصلحة برفع دعوى إلغاء جديدة تثير عيباً آخر في القرار لم يثره الطاعن الأول، أو ليس ما يمنع أن

(١) قرار رقم ٧٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ٨٨ - ٨٩.

يكون القرار صحيحاً بالنسبة للطاعن الأول وخاطئاً بالنسبة لطاعن آخر، وهو ما قد يحدث في قرارات الترقية مثلاً.

وهذا ما أوضحته محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها فقالت: «أما الحكم الذي يرفض الطعن بالإلغاء فإن حجتيه مقصورة على طرفيه، وذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة إلى الطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره، كما إذا قدم موظف طعناً بإلغاء ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقضى برفض طعنه. فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقى قد تخطى شخصاً آخر بغير حق، ولا يجوز في هذه الصورة أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء القرار^(١).

ولكن من الناحية العملية يندر أن يقيم آخرون دعاوى إلغاء أخرى ضد القرار الذي سبق أن رفض القضاء إلغاؤه، وذلك إما بسبب فوات ميعاد الطعن بالإلغاء وهو قصير جداً كما نعلم، وإما بسبب ترجيحهم عدم نجاح الدعوى التي يقيمونها ما دام أن القضاء أصدر أحكاماً برفض الدعوى أو الدعاوى السابقة.

حالات الإلغاء الجزئي:

إذا كان للحكم الصادر بإلغاء القرار حجية مطلقة بمعنى أنه يعدم القرار بالنسبة للكافة إلا أن مدى أو نطاق هذا الإلغاء يختلف على النحو التالي بحسب الأحوال: فالأصل العام هو أن مدى الإلغاء أو نطاقه يشمل القرار كله وفي مجموعة وهو ما يسمى بالإلغاء الكامل. ولكن في بعض الحالات يكون الإلغاء جزئياً أي قاصراً على جزء فقط من القرار أو أثر من آثاره.

وهذا هو ما أعلنه القضاء الإداري المصري (مجلس الدولة) في بعض أحكامه، ومنها ذلك الحكم للمحكمة الإدارية العليا حيث تقول

(١) حكم بتاريخ ٢٩/١١/١٩٥٣م، مجموعة أحكام هذه المحكمة، السنة ٨ ص: ١٢٧.

المحكمة:

«أنه ولئن كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء.. هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها إختصاص له في ذاته إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار وهذا هو الإلغاء الكامل وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه دون باقيه، وهذا هو الإلغاء الجزئي، كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية... وغني عن البيان أن مدى الإلغاء أمر يحدد بطلبات الخصوم، وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها(١).

والعبارة الأخيرة لهذا الحكم - كما هو واضح - تبين أن الإلغاء الكامل لكل القرار أو الإلغاء الجزئي لأحد أجزائه، إنما يتحدد على أساس طلب الخصم الطاعن بالإلغاء وعلى أساس ما ينطق به القاضي.

ومن بين حالات الإلغاء الجزئي في خصوص اللوائح الإدارية أن تتضمن اللائحة نصاً من نصوصها مخالفاً للقانون مثل نص يقرر سريان اللائحة على الماضي قبل صدورها أي بأثر رجعي وهذا غير جائز قانوناً. ففي مثل هذه الحالة يحكم القاضي بناء على طلب الطاعن - بإلغاء هذا النص المخالف وحده مع بقاء باقي نصوص ذات اللائحة.

ولكن حالات الإلغاء الجزئي تكون أكثر نسبياً في شأن القرارات الفردية وبالذات القرارات المتعلقة بالوظائف العامة. ومثال ذلك العملي هو أن تصدر الإدارة قرارات بترقية أو تعيين بعض الموظفين مع وجود من هو أحق منهم بالترقية أو بالتعيين ومع صلاحية الشخص الذي عين أو رقى للتعيين أو للترقية. ففي هذه الحالة تكون مصلحة الطاعن ليست في إلغاء ترقية أو تعيين الموظف المطعون في ترقيته أو تعيينه ولكن في أن يرقى أو

(١) حكم بتاريخ ١٥/١١/١٩٥٨م، في القضية رقم ٢١٤ لسنة ٢ قضائية.

يعين هو. ولذلك تكون صيغة الإلغاء على النحو التالي:
«... إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطى المدعي في التعيين أو الترقية».

فالإلغاء في مثل هذه الحالة يقتصر على جزء من القرار أو شق منه فقط، ويتمثل في عدم أحقية الإدارة في أن تتخطى الموظف الطاعن فلا يشمل قرارها في الترقية أو التعيين مع زملائه. ولا يتسع الإلغاء لكل القرار بالكامل. وأزاء هذا الحكم بالإلغاء الجزئي تكون الإدارة بالخيار بين أمرين: إن شاءت أبقت القرار المطعون فيه وصحت الوضع بالنسبة لرافع الدعوى بترقيته أو تعيينه في ترتيبه السليم، أو أن تقوم بإلغاء القرار كلية وتاماً إذا لم تتمكن من تحقيق الوضع السابق.

فالخيار المطروح أمام الإدارة محكوم بوجود أو عدم وجود درجات مالية خالية: فإذا كانت توجد درجات خالية تسمح بترقية أو تعيين الطاعن دون المساس بالمطعون في ترقيته أو تعيينه (واحد أو أكثر) فلها أن تبقي القرار المطعون فيه أما إذا لم تكون هناك درجات فليس أمام الإدارة إلا إلغاء كل القرار المطعون فيه. ما سبق كان إذن أسلوب الإدارة في تنفيذ حكم القاضي الإداري بالإلغاء الجزئي لقرار ترقية أو تعيين تخطي للطاعن بالإلغاء بغير حق.

ثانياً: كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء.

يصدر حكم الإلغاء مثل غيره من الأحكام في جلسة علنية. وتشمل الصورة التنفيذية للحكم الصادر بالإلغاء صيغة تنفيذية نصها كالاتي:
«على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه».

وهكذا نرى أن الجهات الإدارية وعلى رأسها الوزراء ورؤساء المصالح هي الملتزمة بتنفيذ أحكام إلغاء، وهذا أمر بديهي لأن الحكم

قضى بإلغاء قرار إداري أصدرته جهة من الجهات الإدارية.

المبادئ التي تحكم كيفية تنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء:

إذا كانت الإدارة أو الجهات الإدارية - هي الملتزمة، بتنفيذ أحكام القضاء الإداري بإلغاء قراراتها الإدارية، فهناك عدد من المبادئ التي تحكم كيفية هذا التنفيذ طبقاً لما إستقر عليه القضاء الإداري.

وفيما يلي هذه المبادئ:

١ - إلزام الإدارة المختصة بتنفيذ الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه يقتضي منها أولاً أن تصدر قراراً إدارياً يقوم بإلغاء القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي وكأنه لم يصدر. وأحياناً تلتزم بإتخاذ قرارات وإجراءات أخرى لإزالة كافة الآثار المترتبة على القرار الذي ألغاه القضاء لمخالفته للقانون. فمثلاً إذا كان القرار المطعون فيه والذي حكم بإلغائه هو قرار نقل لأحد الموظفين، فإنه يجب على الإدارة إصدار قرار جديد يلغي قرار النقل ويعيد الموظف لجهة عمله الأصلية. وإذا كانت هناك ترقيات قد تمت لزملاء هذا الموظف في الفترة بين قرار النقل والحكم بإلغائه فإن الإدارة تلتزم بإصدار قرار بترقية الموظف الطاعن مع زملائه وبأثر رجعي، كما تلتزم بتعديل مرتبة نتيجة لذلك وصرف مستحقاته عن الفترة السابقة.

وإذا كانت الإدارة تلتزم على هذا النحو بإتخاذ كل قرار وإجراء يبدو ضرورياً لإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، فهي تلتزم أيضاً من باب أولى بالإمتناع عن إتخاذ أي إجراء تنفيذي إيجابي من شأنه أن يرتب أي أثر على القرار المحكوم بإلغائه.

وقد وردت هذه المبادئ في أحكام مجلس الدولة، وعلى سبيل المثال هذا الحكم لمحكمة القضاء الإداري في مصر حيث تقول المحكمة:

«إن مقتضى الحكم الصادر بالإلغاء إرجاع الحالة إلى ما كانت

عليه قبل صدور القرار الملغى، على أن تمتنع الإدارة عن إتخاذ أي إجراء تنفيذي: ينبني عليه ترتيب أثر لهذا القرار بعد إلغائه وأن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية على أساس إفتراض عدم صدور القرار الملغى من بادئ الأمر وتسوية الحالة على هذا الوضع، ومن ثم تسترد سلطتها في هذه الحدود في الإفصاح عن إرادتها لإحداث مراكز قانونية حسبما لا يتعارض مع هذا الحكم»^(١).

٢ - قد يقتضي تنفيذ حكم الإلغاء ليس فقط قيام الإدارة بإلغاء القرار المحكوم بإلغائه، بل قد يقتضي أيضاً قيام الإدارة بإلغاء قرارات إدارية أخرى أصدرتها إستناداً إلى هذا القرار المحكوم بإلغائه قبل صدور الحكم. وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها أنه: «نظراً لأن الطعن في القرارات الإدارية من شأنه أن يزعزع جميع المراكز القانونية المترتبة على صدورها فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذا القرار بالذات وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليماً. وما دام قد إتضح بطلان هذا الأساس فإن القرارات التي بنيت عليه تنهار ولو لم يطعن فيها بالإلغاء»^(٢).

ويظل إلتزام الإدارة بإلغاء كل القرارات المؤسسية على القرار المحكوم بإلغائه ولو أدى ذلك إلى المساس بحقوق ترتبت لأشخاص آخرين. ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها من أن إلغاء القرار الصادر بالفصل يستتبع إعادة الموظف المفصول إلى ذات درجته ووظيفته وكأنه لم يفصل، ولا يقبل من الإدارة إحتجاجها يشغل الوظيفة نتيجة لتعيين أو ترقية «ما دامت

(١) حكم بتاريخ ٨/٣/١٩٥٥م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة التاسعة ص: ٣٥١.

(٢) حكم بتاريخ ٢٣/٢/١٩٥٦م، مجموعة المبادئ السنة العاشرة.

الإدارة هي التي تسببت بتصرفها غير السليم في إيجاد هذه الصعوبة وخلق الوضع غير القانوني الذي كان مثار دعوى الإلغاء، فلا يجوز لها أن تتحدى بخطئها»^(١).

وهذا يعني إلزام الإدارة بإلغاء قرار التعيين أو الترقية الذي ترتب عليه شغل وظيفة الموظف المفصول، وذلك تمهيداً لإصدار قرار آخر بعودته لعمله.

كذلك من التطبيقات القضائية على ما سبق، ما قد تلتزم به الإدارة في تنفيذها لقرارات الترقية المحكوم بإلغائها جزئياً: فإذا صدر حكم بإلغاء قرار ترقية إلغاء جزئياً أي فيما تضمنه القرار من تخطي الموظف الطاعن في الترقية على أساس الأقدمية، فإنه إذا كانت الإدارة قد أصدرت قرارات تالية بالترقية قبل أن يصدر حكم الإلغاء فإن أثر هذا الحكم هو إلزام الإدارة بتصحيح الوضع برمته بما يكفل ترقية الطاعن في دوره وإحتفاظه بأقدميته بالنسبة للآخرين جميعاً. وهذا يعني إلزام الإدارة بسحب أو إلغاء قرار الترقية المحكوم بإلغائه وكافة قرارات الترقية التالية وإصدار قرارات جديدة تكفل ترقية الطاعن في دوره السليم^(٢).

٣ - الإدارة لا تستطيع الإمتناع عن تنفيذ الحكم بالإلغاء إستناداً إلى تنازل صاحب المصلحة الطاعن في القرار أو التصالح معه، وذلك لأن هذا التنازل أو التصالح باطل لا يعتد به لأنه يبقى على قرار أثبت القضاء بحكم قطعي مخالفته للمشروعية والقانون وألغاه نتيجة لذلك. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها الهامة: «أن الأحكام

(١) حكم بتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة ص: ٧٣٠.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري في جلسة ٢٨/٤/٥٨م وحكمها بجلسة ١٠/٤/١٩٥٨م، مجموعة مبادئ هذه المحكمة السنتان ١٢ و ١٣. ص: ٩١.

الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقاً للصالح العام. ومن ثم كان الحكم بالإلغاء حجة على الكافة ولكل شخص أن يتمسك به فلا يجوز أن يكون موضوعاً لمساومة أو تنازل من ذي شأن فيه وإلا كان ذلك إبقاءً على المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه، وتفويتاً لثمرة الحكم، الأمر الذي يتعارض مع الصالح العام.

وعلى ذلك يكون باطلاً ولا يعتد به التنازل الذي تستند إليه الحكومة».

وبالتالي لا يصلح مبرراً قانونياً لإمتناعها عن تنفيذ الحكم^(١).

جزاء إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء أو عموماً أحكام القضاء الإداري:

إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام التي تلغي القرارات الإدارية وإمتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري عموماً، يمثل ليس فقط مساساً بحق الفرد أو الموظف المحكوم له بل أكثر من ذلك وقبل ذلك يمثل إهداراً لقوة الأحكام وإعتداءً على هيبة السلطة القضائية وإستقلالها. لذلك كان لا بد من أن يتضمن التنظيم القانوني العام جزاءات حاسمة توقع على الإدارة وعلى كل مسئول إداري في حالة الإمتناع عن تنفيذ الأحكام، ومن بينها وبالذات الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة سيما وأن لهذه الأحكام بإلغائها حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

وهناك جزاءان في حالة هذا الإمتناع غير المشروع، جزاء مدني وجزاء جنائي على الوجه التالي:

(١) حكم بتاريخ ١٣/٣/١٩٥٦م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة ص: ٢٤٨.

١ - الجزاء المدني:

إستقرت أحكام القضاء الإداري على أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها يعتبر عملاً غير مشروع بمعنى أصبح يعتبر قراراً سلبياً خاطئاً، وينشئ بالتالي حقاً للمحكوم له في الحصول على تعويض يلتزم بدفع قيمته كل من الإدارة ومن الموظف المسئول أصلاً عن تنفيذ الحكم.

فهذا الإمتناع يمثل إذن خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة كما يمثل أيضاً في نفس الوقت خطأ شخصياً على عاتق المسئول المباشر عن التنفيذ، نظراً لما ينطوي عليه هذا الإمتناع من خطأ جسيم سافر وإعتداء على قوة الأحكام القضائية. ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسئول متضامنين في دفع هذا التعويض للمحكوم لصالحه.

وفي هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري أن الإمتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي والحائز لقوة الشيء المقضي به هو «قرار سلبي خاطئ ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري إمتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون.. ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين فهي عمل غير مشروع ومعاقب عليه بالمادة ١٢٣ من قانون العقوبات.. ذات الفعل أو الترك يكون خطأ شخصياً وخطأ مصلحياً في الوقت ذاته.. فليس في القانون ما يمنع من قيام مسئولية الحكومة عن خطئها المصلحي المستقل بجانب مسئولية الموظف عن خطئه الشخصي ولا ما يمنع أيضاً طالب التعويض أن يجمع بين هاتين المسئوليتين معاً في قضية واحدة(١).

(١) حكم بتاريخ ٢٩/٦/١٩٥٠م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة ص: ٩٥٧.

٢ - الجزاء الجنائي:

لا شك أن توقيع الجزاء الجنائي على الموظف المسئول الممتنع عن تنفيذ الحكم يضمن تحقيق أقوى جزاء من شأنه أن يجعل كل مسئول إداري يتردد ألف مرة قبل الإقدام على إهدار الأحكام والإمتناع عن تنفيذها.

وفي هذا السبيل تضمن دستور جمهورية مصر العربية نصاً يقرر مبدأ هذا الجزاء الجنائي، فقد نصت المادة ٧٢ من الدستور على ما يلي: «تصدر الأحكام وتنفذ بإسم الشعب ويكون الإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة».

والحقيقة أن قانون العقوبات من قبل هذا التعديل الدستوري كان يتضمن نص المادة ١٢٣ التي تعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي مختص يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي من أي نوع، واشترط هذا النص لتوقيع العقوبة إنذار الموظف (أو المسئول) المختص على يد محضر ومرور ثمانية أيام على هذا الإنذار بدون إتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم، وذلك بهدف إثبات سوء نية المسئول. ومن ثم يجب تفسير نص هذه المادة ١٢٣ من قانون العقوبات على ضوء نص المادة ٧٢ السابقة من الدستور. وبناء على ذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي مختص يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي، أو يعطل عمداً تنفيذ مثل هذا الحكم.

والجديد تماماً في نص المادة ٧٢ من الدستور المصري والذي لم يكن له حكماً في التشريع الجنائي السابق على الدستور، هو ما تضمنته الفقرة الثانية من هذه المادة من حيث إعطاء المحكوم له حق رفع دعوى جنائية مباشرة إلى المحكمة الجنائية المختصة، أي دون أن يتوقف ذلك على موافقة النيابة العامة. وهذا الحكم جديد تماماً لأنه على عكس ما

يقرره كان قانون الإجراءات الجزائية - المادة ٢٣٢ - لا يجيز لغير النائب العام أو المحامي العام أو رئيس النيابة العامة رفع الدعوى الجنائية ضد موظف عام أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

وهكذا بناء على ما قرره الدستور تم تعديل النص السابق من قانون الإجراءات الجزائية المصري، ووضع النص الجديد إستثناء مفاده جواز رفع الدعوى الجنائية مباشرة من المحكوم له ضد كل موظف يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي أو يعطل تنفيذه. ولم يعد ذلك متوقفاً على موافقة النيابة العامة. وهكذا أصبحت صياغة النص الجديد على النحو التالي:

«لا يجوز لغير النائب العام أو المحامي العام أو رئيس النيابة العامة رفع الدعوى الجنائية ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ما لم تكن من الجرائم المشار إليها في المادة ١٢٣ من قانون العقوبات». ولا شك أن هذا التعديل كان واجباً تطبيقاً لما أمر به الدستور.

هذا التنظيم العقابي الذي يجد أساسه في الدستور نفسه، قد أثبت فاعلية كاملة في تنفيذ الأحكام القضائية من جانب كل مسئول إداري سواء أكانت أحكام إلغاء أو غيرها، لأن كل موظف مسئول يمتنع عن تنفيذ الحكم أو يعطله عمداً يكون مهدداً بدعوى جنائية مباشرة يرفعها المحكوم له وتكون نتيجتها عقابه بالحبس والعزل. وهذا الجزاء الرادع والتهديد به يمثل ضماناً عملية كبرى لمصلحة تنفيذ كل حكم قضائي تلتزم الإدارة بتنفيذه أو بالمعاونة على تنفيذه.

مرسوم نظام مجلس شورى الدولة وضمان تنفيذ أحكامه:

قرر مرسوم نظام مجلس الشورى اللبناني لعام ١٩٧٥ ضمانتين قويتين لكفالة إحترام وتنفيذ الحكومة والسلطات الإدارية لأحكامه، سواء

في مجال الإبطال أو القضاء الشامل.

وقد قررت المادة ٩٣ من المرسوم معدلة بالقانون رقم ٢٥٩ بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٣ هاتين الضمانتين. وقبل عرضهما تشير الفقرة الأولى من هذه المادة إلى مبدأ الإلتزام بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة بقولها «أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام».

ونعرض بعد تقرير مبدأ إلتزام السلطات الإدارية بتنفيذ أحكام مجلس الشورى كقضاء إداري، نعرض للضمانتين المشار إليهما:

١ - الضمانة الأولى وهي الأقوى والأكثر فاعلية نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٩٣ المشار إليها، وذلك بقولها «على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية، وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم».

فهذه الضمانة قوية لأنها تنهذ السلطة الإدارية الممتنعة أو المتأخرة دون سبب عن تنفيذ أحكام مجلس الشورى بغرامة إكراهية، تكون قيمتها مرتفعة غالباً تحسب عن كل يوم تظل فيه الإدارة ممتنعة عن التنفيذ ويمكن أن تحسب بالشهر. ونحن نعلم من قبل أن هذه الغرامة الإكراهية يطلبها المحكوم له بدعوى مستقلة تعتبر من دعاوى القضاء الشامل، وتتطلب ربط نزاع مسبق مع السلطة الإدارية الممتنعة، ويطلب فيها المستدعي الحكم بالغرامة بمبلغ يقترحه، ويكون تقديرها النهائي في قيمتها بقرار مجلس شورى الدولة.

٢ - الضمانة الثانية وهي أقل قوة، ولكنها فعالة أيضاً وتزداد

فاعليتها وقوتها مع إضافتها مع الضمانة الأولى الأقوى. وهي تتمثل فيما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٩٣ بقولها «كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة، يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر».

وهكذا هذه الضمانة الثانية لا تخلو من فاعلية هي الأخرى في النهاية، لأن الموظف الذي يثبت أنه إستخدم سلطانه أو نفوذه عمداً لتعطيل تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، سيتعرض لجزاء مالي له قوته، وهو تغريمه من ديوان المحاسبة بما يوازي ثلاثة أشهر حتى ستة أشهر من راتبه. وهو جزاء تأتي فاعليته من كونه جزاء له طابع عملي.

الفصل الثاني

نظرة عامة على قواعد الإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري

درسنا في الفصل السابق عدداً من القواعد الإجرائية الأساسية في خصوص دعاوى الإلغاء، وهي من أهم الدعاوى التي ترفع إلى القضاء الإداري نظراً لأن موضوعها الطعن بإلغاء قرارات إدارية، مما يمثل رقابة أكثر فاعلية من القضاء الإداري على السلطات الإدارية. ولكن إلى جانب دعاوى الإلغاء هناك دعاوى القضاء الكامل - كما نعلم - وهذه الدعاوى ليس موضوعها إلغاء قرار إداري، بل تقرير حقوق ذاتية وشخصية لرافع الدعوى في مواجهة الإدارة التي هي دائماً - وهنا أيضاً - المدعى عليه. مثل حقوق الموظف في المرتبات والمعاشات والمكافآت ومثل دعاوى التعويض عن خطأ الإدارة في إطار عقد إداري أو عن قرار إداري أو عمل مادي غير مشروع.

وما يهمنا في هذا الفصل الثاني هو التعميم وإلقاء نظرة عامة على القواعد الإجرائية الجوهرية التي تنطبق على كل دعوى إدارية سواء كانت من دعاوى الإلغاء أو من دعاوى القضاء الكامل.

وسنعالج فيما يلي موضوعين أساسيين في شأن أسس الإجراءات المتبعة أمام محاكم القضاء الإداري عموماً: من ناحية أولى الخصائص العامة لهذه الإجراءات. ومن ناحية ثانية علاقة الإجراءات المتبعة أمام محاكم القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية والتجارية.

ونتناول هذا وذاك في مبحثين على التوالي:

المبحث الأول

الخصائص العامة لإجراءات القضاء الإداري

الإجراءات التي تتبعها المحاكم التي يتكون منها القضاء الإداري تتميز بعدد من الخصائص العامة التي تميزها عن الإجراءات التي تنفذ عادة محاكم القضاء العادي وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية. وفيما يلي أهم هذه الخصائص العامة لإجراءات محاكم القضاء الإداري^(١).

أولاً: القاضي الإداري يتحكم في توجيه الإجراءات.

فعلى خلاف الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن على الخصوم من الأفراد إلى حد كبير، نجد أنه في القضاء الإداري العكس القاضي هو الذي يوجه إجراءات الدعوى ويتحكم في سيرها أن ترفع إليه بإيداعها قلم كتاب المحكمة.

فالقاضي الإداري هو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويفد الأوراق والوثائق المقدمة من المدعي ومن الإدارة المدعى عليها، ويحكم إستكمال المذكرات والمستندات والأوراق الناقصة ويأمر بالتحقيق إن له محل، وهو الذي يقرر متى تكون الدعوى الإدارية صالحة للفصل وله أن يأمر بإدخال خصم ثالث في الدعوى، وهو الذي له تقدير ما يري الخصوم من وسائل إثبات وله حرية كاملة في هذا التقدير. هذا طب يمنع الخصوم من أن يقترحوا على القاضي إتخاذ إجراءات معينة و يحتفظ بكامل الحرية بإجابة هذه الإقتراحات أو الإعراض عنها حسب يراه ملائماً لسير الدعوى. مع ملاحظة أنه بالنسبة للطلبات الموضوع

(١) راجع الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الذي أشار تفصيلاً لهذه الخصائص - القضاء الإداري، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - ١٩٧٦ ص ٩٤٠ وما بعدها.

الفصل الثاني

نظرة عامة على قواعد الإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري

درسنا في الفصل السابق عدداً من القواعد الإجرائية الأساسية في خصوص دعاوى الإلغاء، وهي من أهم الدعاوى التي ترفع إلى القضاء الإداري نظراً لأن موضوعها الطعن بإلغاء قرارات إدارية، مما يمثل رقابة أكثر فاعلية من القضاء الإداري على السلطات الإدارية. ولكن إلى جانب دعاوى الإلغاء هناك دعاوى القضاء الكامل - كما نعلم - وهذه الدعاوى ليس موضوعها إلغاء قرار إداري، بل تقرير حقوق ذاتية وشخصية لرافع الدعوى في مواجهة الإدارة التي هي دائماً - وهنا أيضاً - المدعى عليه. مثل حقوق الموظف في المرتبات والمعاشات والمكافآت ومثل دعاوى التعويض عن خطأ الإدارة في إطار عقد إداري أو عن قرار إداري أو عمل مادي غير مشروع.

وما يهمنا في هذا الفصل الثاني هو التعميم وإلقاء نظرة عامة على القواعد الإجرائية الجوهرية التي تنطبق على كل دعوى إدارية سواء كانت من دعاوى الإلغاء أو من دعاوى القضاء الكامل.

وسنعالج فيما يلي موضوعين أساسيين في شأن أسس الإجراءات المتبعة أمام محاكم القضاء الإداري عموماً: من ناحية أولى الخصائص العامة لهذه الإجراءات. ومن ناحية ثانية علاقة الإجراءات المتبعة أمام محاكم القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية والتجارية.

ونتناول هذا وذاك في مبحثين على التوالي:

المبحث الأول

الخصائص العامة لإجراءات القضاء الإداري

الإجراءات التي تتبعها المحاكم التي يتكون منها القضاء الإداري تتميز بعدد من الخصائص العامة التي تميزها عن الإجراءات التي تتبعها عادة محاكم القضاء العادي وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية. وفيما يلي أهم هذه الخصائص العامة لإجراءات محاكم القضاء الإداري^(١).

أولاً: القاضي الإداري يتحكم في توجيه الإجراءات.

فعلى خلاف الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن عليها الخصوم من الأفراد إلى حد كبير، نجد أنه في القضاء الإداري على العكس القاضي هو الذي يوجه إجراءات الدعوى ويتحكم في سيرها منذ أن ترفع إليه بإيداعها قلم كتاب المحكمة.

فالقاضي الإداري هو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويفحص الأوراق والوثائق المقدمة من المدعي ومن الإدارة المدعى عليها، ويطلب إستكمال المذكرات والمستندات والأوراق الناقصة ويأمر بالتحقيق إن كان له محل، وهو الذي يقرر متى تكون الدعوى الإدارية صالحة للفصل فيها وله أن يأمر بإدخال خصم ثالث في الدعوى، وهو الذي له تقدير ما يقدمه الخصوم من وسائل إثبات وله حرية كاملة في هذا التقدير. هذا طبعاً لا يمنع الخصوم من أن يقترحوا على القاضي إتخاذ إجراءات معينة ولكنه يحتفظ بكامل الحرية بإجابة هذه الإقتراحات أو الإعراض عنها حسب ما يراه ملائماً لسير الدعوى. مع ملاحظة أنه بالنسبة للطلبات الموضوعية

(١) راجع الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الذي أشار تفصيلاً لهذه الخصائص - القضاء الإداري، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - ١٩٧٦ ص ٩٤٠ وما بعدها.

في الدعوى، القاضي الإداري كأى قاض آخر يتقيد بطلبات الخصوم في موضوع الدعوى وليس له أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم.

ثانياً: الصيغة الكتابية.

تقوم الإجراءات الإدارية على أساس الصيغة الكتابية فطلبات الخصوم ودفعهم ومستنداتهم كلها مكتوبة في مذكرات تحت نظر القاضي وبناء على توجيهاته. بحيث يكون ملف الدعوى في النهاية هو الإطار المكتوب لكل الطلبات والدفع والمستندات والأدلة ويقوم القاضي بإصدار حكمه بناء على هذا الملف.

فالقاعدة الغالبة كما نرى هو هيمنة المذكرات والوثائق المكتوبة. أما المرافعات الشفوية فدورها بالتالي ثانوي ومحدود فهي تقتصر على مجرد شرح وإيضاح ما هو مدون في المذكرات المكتوبة دون إضافات جديدة، وهذا على عكس الوضع في المرافعات المدنية. وقد ترتب على هذه الصيغة الكتابية للإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري، أنه لا توجد مفاجآت شفوية في الجلسات بالنسبة لأي خصم، لأن كل طرف في الدعوى من الخصوم يعلم وجهة نظر الطرف الآخر من خلال المذكرات المكتوبة السابق تقديمها والذي قام بالرد عليها بمذكرات مقابلة من وجهة نظره هو الآخر.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى هذه الصيغة الكتابية للإجراءات بقولها: «إن النظام القضائي في تنظيم مجلس الدولة... يقوم على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد منضبطة، ويستطيع ذوو الشأن أن يقدموا مذكراتهم كتابة مع مستنداتهم...»^(١).

ثالثاً: البساطة وعدم التعقيد.

هذه الخاصية أو الميزة تتضح بقوة عند مقارنة إجراءات القضاء

(١) حكم بتاريخ ٢٢/٣/١٩٦٤م، مجموعة أبو شادي، ص: ١٠١٧.

الإداري بالإجراءات المدنية والتجارية أمام القضاء العادي. فالإجراءات القضائية الإدارية تتسم بالبساطة قدر الإمكان والبعد عن التعقيد، والسبب في ذلك هو أن القاضي الإداري - كما سبق القول - يهيمن على هذه الإجراءات ويوجهها بشكل إيجابي مباشر منذ إيداع صحيفة الدعوى في قلم كتاب المحكمة حتى الفصل فيها. وكذلك فالقاضي يقتصر على الإجراءات المباشرة المفيدة في الكشف عن الحقيقة وحكم الشرعية، ويستبعد كل إجراء غير مفيد في هذا السبيل ولا يكون له من غاية سواء تعطيل الدعوى وإرهاق الخصم والإطالة.

ولذلك أيضاً - مثلاً - نجد أن الدعوى الإدارية يتم رفعها بمجرد إيداع صحيفةها في قلم كتاب المحكمة، وتتولى المحكمة عن طريق قلم الكتاب الإعلان إلى الخصوم. ثم يقوم القاضي بموالة الدعوى بإشرافه المباشر لإستكمال أوراقها ومستنداتها بتكليف الخصوم بذلك في مواعيد محددة، ولا يسمح بالتأجيل إلا لضرورة وأحياناً مع توقيع الغرامة على طالب الأجل..

وكثيراً ما يشير القضاء الإداري في أحكامه إلى خصائص الإجراءات المتبعة أمامه والسابق ذكرها. ونشير على سبيل المثال لهذا الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا حيث تبرز المحكمة أن الإجراءات الإدارية تستهدف «التبسيط والسرعة في الإجراءات، ومنع التعقيد والإطالة والبعد بالمنازعة الإدارية عن لدد الخصومة الفردية وتهيئة الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ولتأصيل الأحكام تأصيلاً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً بعيداً عن التناقض والتعارض متجهاً نحو الثبات والإستقرار متكيفاً مع مقتضى الخصائص المميزة للمنازعات في القانون الإداري.. ومن حيث أنه إمعاناً من المشرع في تقدير هذه الخصائص المميزة قد استشعر ضرورة التشريع بما تستلزمه الروابط الإدارية من وضع قانون متكامل للإجراءات التي تتسق مع تنظيم القضاء

الإداري وهو ما نبه إليه في ختام المادة ٣ من القانون فيما تقضي به من الإحالة على قواعد المرافعات في شأن ما لم يرد فيه نص خاص، وذلك فقط بصفة مؤقتة إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي لمجلس الدولة».

وتستطرد المحكمة في موضوع آخر في نفس الحكم لتقرر أن الدعوى الإدارية «ليست محض حق للخصوم إنما يملكها القاضي.. فهو الذي يسيرها ويوجهها ويطلب ما يراه لازماً لتحضيرها وإستيفائها، وتهيتها للفصل»^(١).

المبحث الثاني

علاقة إجراءات القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية والتجارية

الأصل العام هو إستقلال محاكم القضاء الإداري عن محاكم العادي. فكما أن القانون الإداري - الذي يساهم القضاء الإداري في إنشاء نظرياته وقواعده - هو قانون مستقل عن القانون الخاص كالقانون المدني والقانون التجاري، كذلك المفروض أن تكون الإجراءات التي تتبع أمام محاكم القضاء الإداري هي الأخرى مستقلة في الأصل عن الإجراءات التي يقررها قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي تتبعها محاكم القضاء العادي المدنية والتجارية.

هذا الإستقلال للإجراءات القضائية عن الإجراءات المدنية والتجارية هو الأصل العام السائد في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري منذ

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٣/١١/١٩٦٣م، مجموعة أبو شادي، ص: ١٧٨٧.

أمد بعيد. لذلك نجد في هذه البلاد أن قانون المرافعات المدنية والتجارية لا ينطبق أمام محاكم القضاء الإداري، بل توجد إجراءات مستقلة تتناسب مع طبيعة هذا القضاء الذي يفصل في المنازعات الإدارية التي تختلف أيضاً بطبيعتها عن المنازعات المدنية والتجارية.

هذه القواعد الإجرائية المتميزة لم تقررها كلها التشريعات المكتوبة، فبعضها فقط ذات مصدر تشريعي ولكن أغلبها قد أنشأها وإبتكرها القضاء الإداري ذاته من خلال أحكامه كمبادئ عامة إجرائية تتلاءم مع المنازعات الإدارية. تماماً مثلما يقوم هذا القضاء الإداري بإبتداع كثير من مبادئ ونظريات القانون الإداري الموضوعية، نظراً لقلة التشريعات الإدارية التي تنظم علاقة الإدارات الحكومية بالأفراد.

وإذا جئنا لتجربة مجلس الدولة المصري كقضاء إداري ترجع نشأته إلى عام ١٩٤٦م وجدنا وضعاً متميزاً من ناحية الإجراءات. فالمرجع الوضعي المصري عند إنشاء القضاء الإداري أو مجلس الدولة في عام ١٩٤٦م لم يشأ أن يترك لهذا القضاء الناشئ سلطة تكوين قواعد الإجراءات التي ستتبع أمامه، وإنما وضع له بعض القواعد الإجرائية المحددة في قانون إنشاء مجلس الدولة ونص على تطبيق قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد في شأنه نص خاص في قانون المجلس. وظل هذا الوضع سائداً في كل القوانين الأخرى التي تعاقبت على تنظيم مجلس الدولة حتى القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث تنص المادة ٣ من مواد إصدار هذا القانون على أن «تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي».

كذلك نصت المادة الرابعة على أنه «تسري القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المعمول بها حالياً وذلك إلى أن يصدر قانون الرسوم أمام مجلس

الدولة. ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة». ولكن يجب أن نعرف أنه على الرغم من أن قانون المرافعات المدنية والتجارية يصبح واجب التطبيق في إجراءات الدعاوى والطعون الإدارية فيما لم يرد به نص خاص، إلا أن محاكم مجلس الدولة لجأت في حالات غير قليلة إلى الابتكار والأسلوب الخلاق. فاستبعدت قواعد قانون المرافعات إذا وجدت أن هذه القاعدة أو تلك لا تتناسب مع طبيعة تشكيل محاكم القضاء الإداري أو مع طبيعة المنازعات الإدارية وعلاقات القانون العام. وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا على تأكيد هذه الأصالة في الإجراءات الإدارية رغم الإحالة التشريعية الصريحة على قانون المرافعات المدنية والتجارية عند عدم وجود نص خاص، ففي حكم لها عام ١٩٦٣م نجدها تقرر «.... إمتناع القياس بين أحكام المرافعات والإجراءات في القضاء الإداري لوجود الفارق بين إجراءات القضاء الإداري وإجراءات القضاء المدني، أما من النص وأما من إختلاف طبيعة كل منهما إختلافاً مرده أساساً إلى إختلاف نشاط المحاكم أو إلى التباين بين طبيعة الروابط التي تنشأ فيما بين الإدارة والأفراد في مجالات القانون العام، وتلك التي تنشأ فيما بين الأفراد في مجالات القانون الخاص»^(١).

كذلك في حكمها بجلسة ١٩٦٨/٣/٢م نجد المحكمة الإدارية العليا تفسر المادة الثالثة المشار إليها أعلاه من قانون مجلس الدولة التي وردت في القانون الحالي والسابق عليه، والتي تحيل القاضي الإداري إلى قانون المرافعات فيما لم يوجد له نص خاص في قانون المجلس ذاته، نجد المحكمة الإدارية العليا تفسر هذه المادة الثالثة على نحو يحفظ الكيان المستقل لنظام الإجراءات أمام القضاء الإداري، فهي تقول: «لما كانت المادة الثالثة من قانون إصدار القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في تنظيم مجلس الدولة (القانون السابق على القانون الحالي) تنص على أن «تطبق

(١) حكم بتاريخ ١٩٦٣/١١/٢٣م (سابق الإشارة إليه)، مجموعة أبو شادي ص: ١٧٨٧.

الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي»، فإن ذلك يقتضي كأصل عام عدم الأخذ بإجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أو أحكامه أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة وبالقدر الذي لا يتعارض نصاً وروحاً مع نظام مجلس الدولة وأوضاعه الخاصة...»^(١).

هذا وقد قرر مجلس شوري الدولة مبدأ إستقلالية قواعد الإجراءات أمام القضاء الإداري اللبناني، إذ أن قواعد أصول المحاكمات المدنية يمكن تطبيقها أمام مجلس شوري الدولة في المراجعات المقدمة إليه بوصفها مبادئ عامة إجرائية أو كقواعد إلزامية بشرط ألا تتناقض مع النصوص الخاصة المتعلقة بأصول المحاكمات الإدارية التي قرر نظام مجلس الشوري في مرسوم ١٩٧٥. وبشرط أيضاً ألا تتعارض قواعد المحاكمات المدنية مع الطابع الخاص المتميز للمحكمة الإدارية العليا، أي طبيعة روابط القانون العام التي تتميز بها المحاكمات الإدارية والتي تختلف عن روابط القانون الخاص.

ونجد تعبير هذه المبادئ التي تتميز بمبدأ إستقلالية إجراءات المحاكمات الإدارية، في هذا الحكم الصادر - على سبيل المثال - بتاريخ ١٩٩٧/١١/٦^(٢). حيث يقرر مجلس شوري الدولة اللبناني: «وبما أن القواعد العامة أو القواعد الآمرة - Règles générales ou règles impératives في أصول المحاكمات المدنية تطبق في المحاكمات الإدارية كمبادئ عامة أو كقواعد إلزامية، شرط ألا تناقض بعض النصوص

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة ص: ٦١٢.

(٢) قرار رقم ٨٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٣ ص ١٣٠.

الخاصة المتعلقة بأصول المحاكمات الإدارية أو تنظيم وطابع المحكمة الإدارية العليا بالذات».

وطبق مجلس الشورى في القضية هذه المبادئ على القواعد الخاصة بإعادة المحاكمة، ومن ثم يستطرد المجلس قائلاً في نفس الحكم «وبما أنه في ما يتعلق بطلب تطبيق بعض أحكام إعادة المحاكمة المطبقة أمام المحكمة العدلية (Requête civile) لا سيما المادة ٧٠١ منها، لقد إستقر العلم والإجتهد على رفض نقل أحكام أصول المحاكمات المدنية المتعلقة بإعادة المحاكمة وتطبيقها في أصول المحاكمات الإدارية لعدم وجود نص يمد مفعول تلك الأحكام أمام مجلس شورى الدولة ولأن تطبيق هذه الأحكام يناقض بعض النصوص الخاصة المتعلقة بأصول المحاكمات الإدارية ويتعارض مع تنظيم مجلس الشورى والطابع الإداري للمحكمة العليا».

وهكذا يمكننا أن نوجز الوضع الإجرائي في القضاء الإداري المصري وكذلك اللبناني على النحو التالي: قانون مجلس الدولة في مصر نفسه قرر عدداً من القواعد الإجرائية في شأن الدعاوى الإدارية أو الطعون في الأحكام الإدارية وفيما عدا هذه القواعد الخاصة أحال لقانون المرافعات المدنية والتجارية. ويلاحظ أنه تندر هذه الإحالات إلى قانون أصول المحاكمات المدنية في نظام مجلس شورى الدولة اللبناني.

ولكن القضاء الإداري نفسه، كما رأينا في بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا المشار إليها أعلاه، لم يجعل هذه الإحالة تلقائية بل إشتراط عدم تعارض قواعد قانون المرافعات مع طبيعة القضاء الإداري ونشاط محاكمه المتميز وكذلك عدم تعارض هذه القواعد مع طبيعة روابط القانون العام التي يفصل فيها هذا القضاء الإداري.

وبناء على ذلك فهناك حالات وتطبيقات قضائية إستبعد فيها القاضي الإداري بعض القواعد الإجرائية التي يقررها قانون المرافعات

لعدم تناسبها مع طبيعة وظروف محاكم مجلس الدولة. ولكن من ناحية مقابلة هناك حالات أخرى قضائية تطبق فيها قواعد المرافعات المدنية والتجارية لعدم تعارضها مع طبيعة نشاط المحاكم الإدارية وطبيعة المنازعات الإدارية. وسنعتي أمثلة فيما يلي لكل من الوضعين المشار إليهما.

أولاً: تطبيقات قضائية لإجراءات مختلفة عن قانون المرافعات.

١ - طبقاً لقانون المرافعات ترفع الدعوى المدنية أو التجارية بعريضة يجب إعلانها للمدعى عليه بواسطة المدعي نفسه أو بواسطة قلم المحضرين. وإعلان الدعوى هنا شرط لإعتبارها مرفوعة فهو ركن لإنعقاد الخصومة، فإن لم يتحقق على نحو سليم لا تنعقد الخصومة ويحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً. أما في القضاء الإداري فإن المنازعة أو الخصومة الإدارية تنعقد وتعتبر الدعوى مرفوعة بمجرد إيداع عريضة الدعوى في قلم كتاب المحكمة المختصة، وكذلك الطعن في الحكم فهو يتحقق فقط بمجرد إيداع تقرير الطعن بقلم كتاب المحكمة. وتعتبر الخصومة (أو الطعن) مقامة في الميعاد القانوني طالما أن الإيداع قد تم خلاله. أما إعلان عريضة الدعوى للجهة الإدارية المدعى عليها أو إعلان تقرير الطعن فهو ليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها. وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها وليس من شأنه أن يؤثر على صحة إنعقاد الخصومة، وذلك على خلاف الحال في المنازعات المدنية والتجارية.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها هذا المبدأ بأن الخصومة الإدارية تنعقد بهذا الإجراء الوحيد وهو إيداع عريضتها بقلم كتاب المحكمة المختصة، وإن الإعلان هو إجراء لاحق مستقل

تتولاه المحكمة^(١).

وقد رتبت المحكمة الإدارية العليا على ذلك أن بطلان إعلان العريضة ومرفقاتها إلى أي من ذوي الشأن فهو ينصب على هذا الإعلان وحده كإجراء مستقل، ولا يترتب عليه بحال بطلان إنعقاد الخصومة الذي تم صحيحاً من قبل بمجرد إيداع عريضة الدعوى في قلم كتاب المحكمة^(٢).

ويلاحظ أن بطلان الإعلان كإجراء مستقل كل أثره هو أن ذا الشأن الذي لم يعلن لا ينسب إليه أي تقصير في الإلتزام بتقديم المستندات والمذكرات في المواعيد المقررة بل يفتح هذا الميعاد حتى يتم إعلانه عن طريق قلم كتاب المحكمة. ولكن في كل الحالات لا أثر لهذا البطلان على صحة رفع الدعوى الإدارية أو الطعن في الأحكام الإدارية

٢ - إستبعد القضاء الإداري نظام إستيفاء الديون الثابتة بالكتابة الذي نص عليه قانون المرافعات، وهو النظام المعروف بأوامر الأداء. فهذا النظام لا يتلاءم مع القضاء الإداري، فهو «يتعارض مع النظام الإجرائي المنصوص عليه في قانون تنظيم مجلس الدولة، سواء من حيث كيفية رفع الدعوى أو تبادل الدفاع التحريري بين ذوي الشأن أو أداء هيئة مفوضي الدولة وظيفتها»^(٣).

(١) راجع أحكامها بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٥٧م، مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة الثانية ص: ٥٧٤، وبتاريخ ٩ مارس ١٩٥٧م السنة الثانية ص: ٦١٠، وحكمها بتاريخ ٢/٣/١٩٦٨م، السنة الثالثة عشرة ص: ٦١٢.

(٢) راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٣/٢/١٩٥٧م - (السابق الإشارة إليه)، مجموعة مبادئ هذه المحكمة، السنة الثانية ص: ٥٧٤، وبتاريخ ١٨/٢/٦١م و ٢٠/١/١٩٦٣م، مجموعة أبو شادي ص ٩٩٣ وأيضاً حكمها بتاريخ ٢٨/١١/٦٨م مجموعة المبادئ، السنة ١٤ ص: ٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٧/٦/٥٨م، مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة الثالثة ص: ١٣٧٣.

ومعروف أن نظام أوامر الأداء قررها قانون المرافعات في الديون المدنية والتجارية الثابتة بالكتابة الحالة الأداء والمعينة المقدار، وفي هذه الحالة يصدر أمر الأداء بناء على طلب الدائن من رئيس المحكمة المختصة بإجراءات معينة مبسطة، ويكون لهذا الأمر المباشر خصائص الحكم التنفيذي تماماً (راجع أوامر الأداء في قانون المرافعات المصري «الباب الحادي عشر» من المواد ٢٠١ وما بعدها).

هذا النظام كما قالت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المشار إليه يتعارض مع النظام الإجرائي للقضاء الإداري ومن ثم فهو لا يطبق أمامه.

٣ - عدم جواز شطب الدعوى لعدم حضور المدعي كجزء يقرره قانون المرافعات على المدعي الذي يهمل في متابعة دعواه (راجع المادة ٨٢ من قانون المرافعات المصري). فالقضاء الإداري في مصر وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا قد رفض الأخذ بهذا الجزء الذي تضمنه قانون المرافعات لعدم ملاءمته لطبيعة الإجراءات الإدارية. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن «النظام القضائي لمجلس الدولة يتأبى (أي يتعارض مع) الأخذ بالنظام الإجرائي الذي تجري عليه المحاكم المدنية في حالة غياب الخصوم عن حضور الجلسات المحددة للنظر في دعاويهم، ومن ثم لا يجوز أعمال الأثر الذي رتبته الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية لأن هذا الأثر مقرر كجزء على الخصم الذي يهمل في متابعة دعواه وحضور الجلسة المحددة لنظرها. بيد أن النظام القضائي الإداري يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى وتهيتها للفصل فيها بإجراءات ألزم القانون هيئة مفوض الدولة القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء (ويعادله نظام المستشار المقرر في لبنان)، إذ يقوم هذا النظام أساساً على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد محددة منضبطة يستطيع ذوو الشأن فيها أن يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم كما يقوم على تحضير الدعوى من

هيئة مفوضي الدولة، وليس من حق ذوي الشأن أن يصروا أمام المحكمة على طلب المرافعة الشفوية وإنما لرئيس المحكمة أن يطلب إليهم أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات»^(١).

٤ - الدفوع التي يمكن أن يبديها المدعى عليه في قانون المرافعات المدنية والتجارية ليست كلها من النظام العام. فمن الدفوع ما يجب إبدائها في وقت معين بالذات مثل الدفع بعدم الاختصاص المحلي والدفع بطلب إحالة الدعوى إلى محكمة أخرى لقيام ذات النزاع أمامها أو لإرتباطها بدعوى أخرى مرفوعة أمامها، فمثل هذه الدفوع يجب إبدائها قبل الدخول في الموضوع (مادة ١٠٨ من قانون المرافعات المصري). بل حتى في الدفوع المتعلقة بالنظام العام التي يجوز إبدائها في أية حالة تكون عليها الدعوى هناك حالة الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء صفة المدعى عليه أو زوالها فهنا قانون المرافعات ينص على أن المحكمة لا تحكم بعدم قبول الدعوى بل مجرد تأجيلها لإعلان ذوي الصفة (المادة ١١٥ من قانون المرافعات المصري).

على عكس الوضع السابق المقرر في قانون المرافعات المدنية والتجارية فإن كافة الدفوع في القضاء الإداري تتعلق بالنظام العام ومن بينها الدفوع المشار إليها أعلاه. ومن ثم يجوز إبدائها من جانب الإدارة المدعى عليها في أية حالة تكون عليها الدعوى. ليس هذا فقط بل إنه ينتج عن إعتبارها كلها من النظام العام أن عدم الاختصاص المحلي في مصر مثلاً لا يجوز تصحيحه باتفاق الخصمين أو بقبول المدعى عليه كما هو الحال في المحاكم العادية المدنية والتجارية، والقاضي له أن يقضي به من تلقاء نفسه بل يلتزم بذلك. أيضاً الدفع بإنتفاء أو زوال الصفة في المدعى

(١) حكم بتاريخ ٢٢/٣/٦٤م (سابق الإشارة إليه) مجموعة أبو شادي ص: ١٠١٧ وآخر بتاريخ ١٩٦٨/١١/٣م (سابق ذكره)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٤ ص: ٩.

عليه يؤدي حتماً إذا كان قائماً على أساس إلى عدم قبول الدعوى، ولا يجوز للقاضي الإداري تأجيل نظر الدعوى لإعلان ذي الصلة.

ثانياً: تطبيقات قضائية لإجراءات مقرررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

سبق القول بأن قانون مجلس الدولة المصري نص على تطبيق بعض قواعد إجرائية قررها وأحال إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن القواعد الإجرائية الأخرى التي لم يقرها. ورأينا كذلك أن القضاء الإداري برغم هذه الإحالة الصريحة لم يطبق بعض إجراءات قانون المرافعات التي تتعارض مع طبيعة تنظيم محاكم القضاء الإداري أو التي تتعارض مع الخصومات الإدارية وخصائص إجراءاتها. وعرفنا بعض الأمثلة التطبيقية على بعض الإجراءات التي قررها قانون المرافعات والتي لم يطبقها القضاء الإداري للأسباب المشار إليها.

ولكن من ناحية أخرى هناك حالات أخرى كثيرة طبق فيها القضاء الإداري في مصر قواعد إجرائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية لأنها لا تتعارض مع طبيعة تنظيم القضاء الإداري وإجراءاته وطبيعة الخصومات الإدارية. وفيما يلي أمثلة على ذلك:

١ - قضت محكمة القضاء الإداري بأن «النصوص الخاصة بحساب مواعيد المسافة في قانون المرافعات والتي لم يرد بشأنها نص في قانون مجلس الدولة سارية بالنسبة للدعوى التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري^(١). كذلك يأخذ القضاء الإداري بقواعد المرافعات المدنية والتجارية في كيفية حساب ميعاد دعوى الإلغاء (ستون يوماً من تاريخ إعلان القرار أو نشره بوجه عام) وحساب ميعاد الطعن في الأحكام

(١) حكم بتاريخ ١٧/١١/١٩٥٩، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة ص: ١٣٦.

(ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم).

فكما هو مقرر في قانون المرافعات لا يحسب يوم الواقعة التي يبدأ منها الميعاد بل يبدأ الحساب من اليوم التالي لها كذلك ينتهي الميعاد بإنتهاء اليوم الأخير منه، وإذا صادف اليوم الأخير عطلة رسمية إمتد الميعاد إلى أول يوم عمل^(١).

ويلاحظ أن قواعد المواعيد عموماً وردت في المواد ١٥، ١٨ من قانون المرافعات المصري.

٢ - يطبق القضاء الإداري أحكام قانون المرافعات في إنقطاع الخصومة وذلك إذا توفي أحد الخصوم أو فقد أهليته أو زالت صفته في مباشرة الخصومة قبل قفل باب المرافعة^(٢). (المادة ١٣٠ من القانون المصري).

ولا شك أن تطبيق هذا النص يقتضي ملاءمته مع الخصومة الإدارية لأنه مثلاً وفاة أحد الخصوم إذا أمكن أن ينطبق على المدعي الفرد إلا أنه لا ينطبق على الجهات الإدارية. فبالنسبة لهذه الجهات تنقطع الخصومة في حالات تماثل الوفاة من الناحية الإدارية كما في حالة إدماج المشروعات العامة والأشخاص الإدارية أو انفصالها أو تغيير صفتها.

كذلك يطبق القضاء الإداري نتائج إنقطاع الخصومة في قانون المرافعات، (وهو ما نصت عليه المادة ١٣٢ من قانون المرافعات المصري). إذ يترتب على إنقطاع سير الخصومة وقف جميع المواعيد والإجراءات وبطلان ما يحصل منها أثناء الإنقطاع^(٣).

(١) راجع الدكتور مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري ص: ٢٣٢ وما بعدها.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٦م، مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة الحادية عشرة ص: ٣٠.

(٣) الدكتور مصطفى كمال وصفي أصول إجراءات القضاء الإداري، سالف الذكر ص: ٤٢٩.

٣ - كذلك يطبق القضاء الإداري قواعد قانون المرافعات في التدخل في الدعوى على دعاوى والخصومات الإدارية. وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها «يجوز لكل ذي مصلحة - وفقاً للمادة ١٥٣ (سابقاً) من قانون المرافعات أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى^(١)».

والتدخل كما نظمه قانون المرافعات المصري تضمنته المادة ١٢٦ من قانون المرافعات المصري وفيما يلي نصها «يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى وذلك بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة أو بطلب يقدم شفاهاً في الجلسة في حضور الخصوم ويثبت في محضرها ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة».

٤ - أيضاً يطبق القضاء الإداري أحكام قانون المرافعات في شأن ترك الخصومة أو التنازل عن الخصومة (المواد ١٤١ وما بعدها من قانون المرافعات المصري). والتنازل عن الخصومة أو تركها يؤدي إلى إلغاء إجراءات الخصومة لإنتهائها دون مساس بالحق ذاته المتنازع عليه الذي يطالب به المدعي، إلا إذا صرح المتنازل بذلك. كذلك قد تنتهي الخصومة في قانون المرافعات بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي.

وكما سبق البيان يأخذ القضاء الإداري بترك الخصومة أو التنازل عنها كما يأخذ بإنهاء الخصومة بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي. وهذا هو ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم بها تقول فيه أن «المنازعة الإدارية - ولو كانت طعناً بالإلغاء هي خصومة قضائية تنتهي بإنهاء هذه المنازعة بالترك أو بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي وقد يكون الترك منصباً على إجراءات الخصومة ذاتها أو يكون بالتنازل عن

(١) حكم بتاريخ ١٦/١/١٩٥٥م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة ٩ ص: ٢١٤.

الحق ذاته موضوع المنازعة، وهذه الأحكام المقررة قد تضمنتها المواد من ٣٠٨ إلى ٣١٢ من قانون المرافعات المدنية التي يجب اعمالها بالتطبيق لأحكام المادة ٧٤ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م في شأن تنظيم مجلس الدولة»^(١).

٥ - كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بسريان قواعد قانون المرافعات في شأن سلطة المحكمة في وقف الدعوى إلى حين الفصل في مسألة أولية يتوقف عليها الحكم في موضوعها، ويكون الفصل فيها خارجاً عن الإختصاص الوظيفي أو النوعي للمحكمة التي تنظر الدعوى»^(٢).

وقواعد المرافعات المشار إليها هنا والتي قضى القضاء الإداري بتطبيقها على الخصومة الإدارية أشار إليها قانون المرافعات المصري في المادة ١٢٩. التي نصت على ما يلي: «في غير الأحوال التي ينص فيها القانون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلمات تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم. وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصوم تعجيل الدعوى».

٦ - وقضت نفس المحكمة الإدارية العليا بأنه «من القواعد المقررة في فقه قانون المرافعات أن المحكمة مقيدة في حكمها بالطلبات المقدمة إليها ومن ثم لا يجوز لها أن تقضي بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه وإلا كان حكمها محلاً للطعن وهذه القاعدة الأصولية لا تتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة»^(٣).

(١) حكم بتاريخ ٢٧/٥/١٩٥٧م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة ١١ ص: ٤٨٨.

(٢) حكم بتاريخ ٢٣/١١/٦٨ من مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا السنة ٢٤، ص: ٩٠.

(٣) حكم بتاريخ ٢٤/٢/٦٩، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا السنة ١٤ ص: ٥٣.

وهكذا طبق القضاء الإداري القاعدة الأصولية في قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي تقضي بأنه ليس للمحكمة - أية محكمة - أن تحكم بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه. وقد قرر قانون المرافعات المصري هذه القاعدة حينما جعل مخالفتها تستأهل الطعن عن طريق التماس إعادة النظر (إعادة المحاكمة) أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم (المادة ٢٤١/٥).

٧ - كذلك طبق القضاء الإداري قواعد المرافعات المدنية في شأن حق المحكمة في أن تحكم بنذب خبير، وأن يحلف يميناً أمام القاضي بأن يؤدي عمله بالصدق والأمانة إذا لم يكن اسمه مقيداً في جدول الخبراء وإلا كان عمله باطلاً^(١).

وقد ورد تنظيم الخبرة بإعتبارها من وسائل الإثبات في الدعاوى في المادة ١٣٥ وما بعدها من قانون الإثبات في مصر.

ولكن يلاحظ أن الخبرة في مجال الدعاوى الإدارية مقيدة من نواحي متعددة. فكما يقرر المغفور له الدكتور مصطفى كمال وصفي^(٢)، القاضي الإداري كثيراً ما يفضل عدم إقحام الخبير على الدعوى الإدارية ويحترم إستقلال الإدارة فلا يجعل الخبير يدخل في أعمالها.

فالقاضي الإداري قد يستغني عن الخبير بما ورد في ملف الدعوى من تقارير الجهات الرسمية المتخصصة، كإدارة أو اللجنة الطبية الحكومية ومثل الطبيب الشرعي أو الإدارة الهندسية المختصة بإعتبارها الخبير الرسمي المختص بل قد يكلف القاضي الإداري الجهة الإدارية المدعى عليها أثناء الدعوى بتقديم تقرير من جهة الخبرة الرسمية المعينة والمختصة بالنقطة المراد إستيضاحها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١/٢٣/١٩٦٥م، مجموعة أبو شادي ص: ٩٧٥.

(٢) أصول إجراءات القضاء الإداري، المرجع السابق ص: ٤٥٦ وما بعدها.

ولكن القاضي الإداري ليس مقيداً بذلك، فهو غير ملزم بالإلتجاء إلى جهة الخبرة الرسمية بل له أن يندب غيرها من الخبراء.

كذلك بالنسبة لفحص الدفاتر الداخلية للإدارة والحسابات الإدارية فإن القاضي الإداري قد يعهد إلى الجهة الإدارية ذاتها بهذا الفحص، فيطلب منها ضم الأوراق والملفات مشفوعة بتقريرها وإستخلاصها وملاحظاتهما عن البيانات التي تضمنتها الأوراق. ولكن القاضي الإداري يمكنه أيضاً أن يعهد إلى مفوض الدولة (المقرر في نظام مجلس الشورى اللبناني) ، وهي هيئة قضائية تعاون محاكم القضاء الإداري في تحضير الدعاوى بمهمة الفحص لهذه الحسابات والملفات والدفاتر والسجلات الإدارية والأوراق المقدمة والتي قد تتطلب خبرة حسابية مثل قوائم الجرد^(١).

٨ - كذلك ليس ما يمنع القضاء الإداري من تطبيق إجراءات المعاينة القضائية كما هو الحادث في المحاكم المدنية والتجارية، وطبقاً لذات قواعد المعاينة التي تتضمنها قوانين الإثبات المدنية^(٢).

وهناك أحكام من القضاء الإداري تؤكد إمكان إنتقال القضاة للمعاينة^(٣). ولكن من الناحية العملية المعاينة نادرة الحدوث في محاكم القضاء الإداري، وقد تبدو ضرورتها عند تعذر نقل السجلات الإدارية وعندما يستشعر القاضي الحاجة للإنتقال لمعرفة ظروف الوقائع على الطبيعة.

٩ - أيضاً يطبق القضاء الإداري قواعد قانون المرافعات في عدم

(١) راجع الدكتور مصطفى كمال وصفي رحمه الله، المرجع السابق ص: ٤٥٧.

(٢) أنظر الدكتور أحمد كمال الدين موسى نظرية الإثبات في القانون الإداري ١٩٧٧م ص: ٣٦٠. وقد أشار المؤلف الكريم إلى حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٩/١٢/٤٧م مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، السنة الثانية ص: ١٧٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مارس ١٩٥٧م، مجموعة أبو شادي ص: ١١٨٥.

صلاحية القاضي في نظر الدعوى وهي القواعد الخاصة بمنع القضاة وردهم وتنحياتهم^(١). وهي القواعد التي تضمنها قانون المرافعات المصري في الباب الثامن منه.

ما سبق كان أمثلة قضائية لإجراءات قررها قانون المرافعات المدنية والتجارية. (وكذلك قانون الإثبات) ولكن يأخذ بها القضاء الإداري ويطبقها على الخصومات الإدارية والدعاوى الإدارية. وهناك أمثلة أخرى عديدة.

وخلاصة القول أن القضاء يطبق في الأصل القواعد الإجرائية المقررة في نصوص قانون مجلس الدولة أو نظام مجلس الشورى أو نصوص التشريع المنظم للقضاء الإداري نفسه. ولكن إذا لم يوجد مثل هذه النصوص الخاصة في عدد من الحالات العملية وهي كثيرة فإن القاضي الإداري كثيراً ما يرجع لقانون المرافعات المدنية والتجارية وما يأخذ حكمه ويكمّله وهو قانون الإثبات وذلك لسدّ النقص والفراغ. وهو يرجع لهذه القواعد الإجرائية المدنية والتجارية بوصفها مبادئ وأصول عامة تحقق العدالة الشرعية والقانونية ولا تتعارض مع خصائص المنازعة الإدارية ولا تتناقض مع طبيعة المحاكم الإدارية وخصائص إجراءاتها.

(١) أنظر: الدكتور محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٧٧ ص ٤٣٢ وما بعدها.

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

الفهرس العام

الصفحة

الموضوع

مقدمة: ٥

الباب الأول

قضاء الإلغاء (أو الإبطال)

- تمهيد: في التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل ١١
- الفصل الأول: شروط قبول دعاوى الإلغاء (أو الإبطال) ١٩
- المبحث الأول: شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه ٢٠
- المطلب الأول: شرط تعلق الطعن بقرار إداري ٢٠
- المطلب الثاني: شرط أن يكون القرار الإداري نهائياً ٣١
- شرط نهائية القرار في التشريع اللبناني وإجتهاد
- مجلس شورى الدولة ٣٣
- المبحث الثاني: شرط المصلحة في رافع الدعوى ٣٨

- ٣٩ - معنى المصلحة في دعوى الإلغاء
- ٤١ - خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء
- ٤٢ أ - يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة
- ب - هل يجب أن تكون المصلحة محققة أم يمكن أن تكون المصلحة محتملة؟ ٤٦
- ٤٩ ج - يجوز أن تكون مصلحة الطاعن مجرد مصلحة أدبية
- ٥١ د - الملحة يمكن أن تتحقق للجماعات والهيئات
- ٥٤ هـ - المصلحة يمكن أن تتحقق للساكن في منطقة معينة
- ٥٨ **المبحث الثالث: شرط ميعة رفع الدعوى**
- المطلب الأول: بداية ميعة رفع دعوى الإلغاء (أو مراجعة الإبطال) ٦٢**
- ٦٣ أولاً: القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ نشرها
- ثانياً: القرارات التي تبدأ فيها المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ ٧٠
- كيفية بدء وحساب المهلة في حالة القرارات السلبية أو بالإمتناع ٧٤
- ٧٦ **المطلب الثاني: وقف الميعاد (أو المهلة)**
- ٧٨ **المطلب الثالث: قطع الميعاد (أو إنقطاع مهلة المراجعة)**
- ٨٠ حالات إنقطاع مهلة مراجعة الإبطال
- ٨١ أولاً: المراجعة الإدارية (أو العريضة الإسترحامية)
- ٩٩ ثانياً: المعونة القضائية
- ١٠٣ ثالثاً: تقديم مراجعة الإبطال إلى محكمة غير صالحة

ملاحظة ختامية حول حالات قطع مهلة مراجعة الإبطال	
الثلث السابقة	١٠٦
المطلب الرابع: الأثر المترتب على إنقضاء الميعاد (أو المهلة)	١٠٨
- استثناءات من شرط الميعاد	١١٠
١ - الدفع بعدم مشروعية القرارات التنظيمية أو اللوائح	١١٠
٢ - القرارات الإدارية السلبية	١١٣
٣ - القرارات الإدارية المنعومة	١١٦
٤ - حالة إنفتاح ميعاد الطعن من جديد	١١٩
٥ - المراجعات المقدمة «نفعاً للقانون»	١٢٢
المبحث الرابع: شرط إنتفاء الطعن المقابل (أو الموازي)	١٢٤
- شروط تطبيق نظرية الطعن المقابل في لبنان	١٢٥
- الفصل الثاني: أوجه الإلغاء أو الإبطال (أو عيوب القرار الإداري)	١٢٨
تمهيد: الأصل والقاعدة هو مشروعية قرارات الإدارة	١٢٨
- تقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري تكون بالنظر لوقت إصداره	١٣٠
- تحديد أوجه أو أسباب الإلغاء	١٣٢
المبحث الأول: عدم الإختصاص (أو عدم الصلاحية)	١٤٢
المطلب الأول: مصادر الإختصاص	١٤٤
أولاً: المصادر المباشرة	١٤٤

ثانياً: المصادر غير المباشرة (التفويض والحلول والإنبابة)	١٤٨
المطلب الثاني: صور عدم الإختصاص	١٥٦
أولاً: عدم الإختصاص الموضوعي	١٥٧
ثانياً: عدم الإختصاص الزمني	١٦٠
ثالثاً: عدم الإختصاص المكاني	١٦٢
المطلب الثالث: مدى إمكانية تصحيح عيب عدم الإختصاص	١٦٣
المبحث الثاني: عيب الشكل (أو المعاملات الجوهرية)	١٦٦
أولاً: الشكليات الإدارية والحكمة منها	١٦٧
ثانياً: مصادر الإلتزام بالأشكال الإدارية	١٧٢
ثالثاً: الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل في مشروعية القرار الإداري	١٧٩
المبحث الثالث: عيب المحل	١٨٩
أولاً: المقصود بمحل القرار	١٨٩
ثانياً: شروط محل القرار الإداري	١٩١
المبحث الرابع: عيب السبب	١٩٤
المطلب الأول: الأحكام العامة في سبب القرار الإداري	١٩٥
أولاً: المقصود بسبب القرار الإداري	١٩٥
ثانياً: شروط سبب القرار	١٩٩
ثالثاً: حالة تعدد أسباب القرار	٢٠١
المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على سبب القرار وإثبات عيب السبب	٢٠٣

- أولاً: رقابة القضاء الإداري على سبب القرار ٢٠٣
- ١ - رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية ٢٠٤
- ٢ - رقابة الوصف القانوني للوقائع ٢٠٨
- ٣ - رقابة الملائمة ٢١١
- ثانياً: إثبات عيب السبب ٢١٧
- المبحث الخامس: عيب إساءة استعمال السلطة ٢٢٠
- أولاً: المقصود بعيب إساءة استعمال السلطة ٢٢١
- ثانياً: صور إساءة استعمال السلطة ٢٢٣
- ١ - إستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة ٢٢٣
- ٢ - إستهداف غاية مخالفة للغاية التي حددها ٢٢٣
- القانون ٢٢٥
- ثالثاً: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ٢٢٨

الباب الثاني

قضاء التعويض

- تمهيد: ٢٣٣
- الفصل الأول: المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ ٢٣٥
- المبحث الأول: ركن الخطأ ٢٣٦
- أولاً: نظرية الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ٢٣٧
- موقف مجلس الدولة في مصر ٢٤٢

- ٢٤٤ - موقف مجلس شورى الدولة اللبناني
- ٢٤٨ - أمثلة على أخطاء شخصية ومرفقية
- - مراعاة القضاء الإداري للظروف الإستثنائية أو
- ٢٥٢ لوضع بعض المرافق العامة
- - الإتجاه نحو قيام مسئولية الإدارة عن الخطأ
- ٢٥٦ الشخصي ضماناً لمصلحة المضرور
- ٢٥٩ - الموقف في لبنان
- ٢٦٢ ثانياً: المسئولية عن الأعمال المادية للإدارة
- ٢٦٧ ثالثاً: المسئولية عن القرارات الإدارية
- عيوب القرار الموجبة لإلغائه لا تؤدي حتماً كلها للتعويض
- ٢٧٠ عنه
- ٢٧٤ المبحث الثاني: ركن الضرر
- ٢٧٥ - أنواع الضرر
- ٢٧٦ - شروط الضرر
- ٢٧٧ المبحث الثالث: ركن علاقة السببية
- - الفصل الثاني: المسئولية الإدارية الغير قائمة على الخطأ
- (أو المسئولية القائمة على تبعة المخاطر والمساواة
- ٢٧٩ أمام الأعباء العامة)
- ٢٨١ المبحث الأول: المسئولية بلا خطأ في فرنسا
- ٢٨١ أولاً: خصائص المسئولية بلا خطأ
- ٢٨٣ ثانياً: أهم تطبيقات المسئولية بلا خطأ
- ٢٨٣ أ - تطبيقات تتأبس على فكرة المخاطر

٢٨٥	ب - تطبيقات تتأسس على المساواة أمام الأعباء العامة
٢٨٧	المبحث الثاني: تقرير مجلس شورى الدولة اللبناني للمسئولية بلا خطأ
٢٩٤	المبحث الثالث: رفض مجلس الدولة المصري للأخذ بالمسئولية بلا خطأ

الباب الثالث

أصول الإجراءات أمام القضاء الإداري

٣٠١	تمهيد:
٣٠٢	- الفصل الأول: إجراءات رفع الدعاوى الإدارية والحكم فيها
٣٠٢	المبحث الأول: إجراءات رفع وسير الدعاوى أو المراجعات الإدارية
٣٠٢	أولاً: رفع الدعاوى الإدارية إلى مجلس شورى الدولة
٣٠٤	- القواعد العامة في الإختصاص أو توجيه الدعوى الإدارية
٣١٠	ثانياً: القواعد الخاصة بشكل المراجعة
٣١٥	ثالثاً: إجراءات سير المراجعة الإدارية
٣٢١	المبحث الثاني: أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه (وقف تنفيذ القرار)
٣٢٢	المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر

- ٣٢٤ - شروط وقف التنفيذ
- ٣٢٧ - طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار
- المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري في نظام مجلس
- ٣٢٩ شوري الدولة اللبناني
- ٣٣٠ أولاً: شروط وقف التنفيذ
- ٣٣٥ ثانياً: القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها
- ٣٣٦ ثالثاً: طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار
- ٣٣٨ المبحث الثالث: حجية الحكم بالإلغاء وكيفية تنفيذه
- ٣٣٨ أولاً: حجية الحكم بالإلغاء
- ٣٤٢ ثانياً: كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء
- ٣٤٣ - المبادئ التي تحكم تنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء
- - جزاء إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء أو
- ٣٤٦ عموماً أحكام القضاء الإداري
- - مرسوم نظام مجلس شوري الدولة وضمن تنفيذ
- ٣٤٩ أحكامه
- - الفصل الثاني: نظرة عامة على قواعد الإجراءات أمام محاكم القضاء
- ٣٥٢ الإداري
- ٣٥٣ المبحث الأول: الخصائص العامة لإجراءات القضاء الإداري
- المبحث الثاني: علاقة إجراءات القضاء الإداري بقانون
- ٣٥٦ المرافعات المدنية والتجارية
- أولاً: تطبيقات قضائية لإجراءات مختلفة عن قانون
- ٣٦١ المرافعات
- ثانياً: تطبيقات قضائية لإجراءات مقررّة في قانون
- ٣٦٥ المرافعات المدنية والتجارية

مدونة الكتب الحصرية [/https://www.facebook.com/koutoubhasria](https://www.facebook.com/koutoubhasria)

