

2020

تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم 2018-421/2017 الصادر بتاريخ 8 فبراير 2018

د. محمد عبد العال ابراهيم
أستاذ مساعد في القانون العام-كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية-مصر
moha.abdelaal@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.bau.edu.lb/ljournal>

Recommended Citation

"د. محمد ع. ابراهيم, (2020) "تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم 2018-421/2017 الصادر بتاريخ 8 فبراير 2018", *BAU Journal - Journal of Legal Studies*: Vol. 2019 , Article 7.
Available at: <https://digitalcommons.bau.edu.lb/ljournal/vol2019/iss2019/7>

This Article is brought to you by Digital Commons @ BAU. It has been accepted for inclusion in BAU Journal - Journal of Legal Studies by an authorized editor of Digital Commons @ BAU. For more information, please contact ibtihal@bau.edu.lb.

تمهيد

"إن من واجب السلطة القضائية أن تفصح عما هو القانون." مثلت هذه العبارة أحد أهم المبادئ الرئيسية التي استند عليها قاضي القضاة رئيس المحكمة العليا الأمريكية جون مرشال في إصداره لحكمه في القضية الشهيرة ماربوري ضد ماديسون "Marbury v. Madison" عام ١٨٠٣، تلك القضية التي أسست مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، قبل أن تتبنى أغلب الأنظمة القانونية ذات المبدأ وتضمنه دساتيرها. لقد كان قاضي القضاة جون مرشال محقاً فيما ذهب إليه على سند من أن أحكام القضاء هي المعبر الفعلي عن نصوص القانون في حقيقتها. فإذا كان المشرع صانع القانون تتقطع صلته بصنعيته بمجرد أن يصادفها الإقرار والتصديق، فالقضاء بما يصدر عنه من أحكام هو الذي يجد نفسه مسؤولاً عن تطبيق القانون لسنوات مديدة يحتك خلالها بالجوانب العملية للقانون ويقف على مواطن قوته وضعفه بمناسبة تطبيقه على الوقائع المعروضة.

من هنا تبرز أهمية التعليق على الأحكام القضائية بصفة عامة. فالقانون بقدر المعاشية، وتلك الأخيرة مناطها التطبيق، والتطبيق لن يأت إلا بحكم قضائي. فلو لا الحكم القضائي لبقى القانون مجرد حبراً على ورق. فالحكم القضائي في تناوله للقانون بالتطبيق إنما يبيث فيه روح الحياة ويضفي عليه وصف الناظم والموجه لأعمال وتصرفات الأشخاص وهو وصفاً حقيقياً ملموساً. فضلاً عن ذلك، فالتعليق على الأحكام القضائية يستقيم مع مسلمة قانونية مفادها أن القاضي يصدر حكمه لأطراف الخصومة القضائية، غير أن هؤلاء ليسوا هم الجمهور الوحيد للحكم. فكثيراً ما يكون قضاة المحاكم الأدنى مخاطبين بالحكم الصادر من قضاة المحاكم الأعلى، وأحياناً ينصرف أثر الحكم إلى الغير ممن لم يمثل في الخصومة حال ما إذا صدر حائزاً لحجية مطلقة. لما كان هذا، فالتعليق على الأحكام القضائية، باعتباره أحد أهم الدراسات القانونية التطبيقية، يلعب دوراً بالغ الأهمية في تفسير وتوضيح ما استنبه من ألفاظ الحكم أو ما غمض من أحكامه. كذلك قد يخدم التعليق غرض إيضاح ما شاب الحكم من عيوب أو ما اعتراه من أوجه نقص بالقدر الذي قد يعين الطاعن على استيضاح أسباب طعنه ويعين المحاكم على تلافى العيوب والنواقص في أحكامها المستقبلية أو العدول عن سابقة أضحت غير ملاءمة للإرتكان إليها.

تبقى نقطة هامة نود الإشارة إليها في هذا المقام وهي أن الباحث القانوني في تعليقه على الأحكام القضائية لا سيما إذا ما تناولها بالنقد والتجريح، يجب ألا يدعو - انتصاراً لرأيه - إلى العدول مباشرة وكلياً عما اختلف فيه مع المحاكم من مبادئ أوردتها في أحكامها. فالباحث القانوني المنصف هو الذي يدرك أن رأيه وإن بدا له صائباً فإلخاطأ يظل وارداً فيه وأن اعتبارات الاستقرار واليقين القانوني هي الأولى بالاحترام والأجدر بالإتباع بما يتنافى مع فكرة العدول عن مبادئ وسوابق قضائية مستقرة جملة واحدة.

الاعتبارات الموضوعية للتعليق على القرار محل البحث

في ٨ فبراير ٢٠١٨ أصدر مجلس شورى الدولة القرار رقم (٢٠١٨-٢٠١٧/٤٢١)، حيث أبطل فيه القرار الضمني برفض إلغاء القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام المتعلقة بتعديل شروط دخول وإقامة المواطنين السوريين إلى الجمهورية اللبنانية.

قد يستوقف أهل الاختصاص القانوني عدة اعتبارات موضوعية للتعليق على قرار مجلس شورى الدولة المذكور، لعل أهم هذه الاعتبارات تكمن في أهمية وحيوية المسائل القانونية التي أثارها القرار. فقد تجسد في هذا القرار رؤى الاجتهاد الإداري اللبناني لدور القاضي الإداري في تصنيف أعمال وتصرفات الإدارة بين ما يمكن أن نطلق عليه الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية للسلطة التنفيذية، بحيث تخضع الأولى لرقابة الاجتهاد الإداري بينما تتحسر رقابة هذا الأخير عن الثانية.

وتكمن أهمية القرار أيضاً في كونه قد أتى ليفدم أحد المبادئ المستقرة في فقه وقضاء القانون الإداري في ثوب جديد، وهو مبدأ أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها ليست مسئولية مطلقة بل يحدها قيود من شأنها مراعاة التوازن بين مصلحة الأفراد فيما يتعلق بضرورة احترام حقوقهم وحررياتهم من جهة ومصلحة الإدارة فيما يتعلق بضرورة احترام حسن سير المرافق العامة وتحقيق مقتضيات الصالح العام من جهة أخرى. وقد أبرز القرار محل التعليق مبدأ المذكور في ثوب جديد غير مثقل برؤى تقليدية وقيود الامتيازات والسلطات الاستثنائية المقررة للإدارة.

فضلاً عن ذلك، فقد عمد مجلس شورى الدولة في قراره محل التعليق إلى التعرض لبحث نطاق تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية كأحد الوسائل التي قد تلجأ إليها الإدارة كمبرر لعدم احترام مقتضيات الاختصاص الوظيفي والندرج الإداري. وقد تعرض المجلس لنظرية الظروف الاستثنائية، على نحو فصله لاحقاً، بطريقة تعكس عدداً من الإصلاحات التي نادى بها الفقه العربي بوجه عام واللبناني بوجه خاص لمواكبة التطور المطرد في القانون الإداري، بحيث أضحت القاضي الإداري يلجج مناطق ومجالات كانت تمثل بالنسبة للإدارة حصناً وسياجاً حال دون خضوع البعض من أعمالها لرقابة القضاء.

أخيراً، لمس القرار محل التعليق نقطة قانونية هامة تثير مشاكل عديدة وهي مسألة تنفيذ الأحكام الإدارية. وتكمن أهمية هذه المسألة فيما قد يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها من جرح شعور العامة بالعدالة وتفريغ مرفق القضاء العام من محتواه بما ينطوي على إخلال جسيم بمقتضيات النظام العام في الدولة.

لما كان ذلك، فقد مثلت لدينا الاعتبارات الموضوعية السابقة الدافع للتعليق على القرار المذكور. وسوف نتناول بالبحث والتدقيق، بعد عرض موجز لوقائع الدعوى التي صدر بشأنها القرار، عدة مبادئ قانونية أوردتها مجلس شورى الدولة في قراره محل التعليق تمثل جوهر الاعتبارات الموضوعية السابق ذكرها.

فيما يتعلق بوقائع الدعوى

صدر قرار مجلس شورى الدولة المذكور أعلاه بمناسبة الدعوى المقامة في عام (٢٠١٥) من أحد اللاجئين السوريين وجمعية المفكرة القانونية وجمعية رواد للطعن في التعليمات الصادرة عن مديرية الأمن العام بشأن تعديل شروط دخول وإقامة اللاجئين السوريين إلى لبنان. حيث أن المدعى الأول، وهو مواطن سوري الجنسية لجأ إلى لبنان عام (٢٠١٤)، قد فوجئ لدى عودته إلى لبنان عبر مطار بيروت بعد زيارة إلى تركيا بمنعه من الدخول من قبل المديرية العامة للأمن العام دون بيان أسباب واضحة لذلك. وقد تم قيد الدعوى بقلم كتاب المجلس برقم (٢٠١٥/٢٠٣٨٢) بتاريخ (٢٠١٥/٧/١٠). وقد طلب المدعون في دعواهم قبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع إبطال القرار الضمني برفض إلغاء القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام، وكذلك تحميل المديرية (المدعى عليها) مصاريف الدعوى.

وقد أورد المدعون في أسباب دعواهم أنه منذ عام (٢٠١١) بدأت موجه من اللجوء لعدد من المواطنين السوريين إلى لبنان نتيجة لظروف بالغة القسوة تتعلق بالاضطرابات وأعمال العنف. بناء على ذلك، عمدت السلطات اللبنانية في مرحلة أولى إلى ترك الحدود اللبنانية مفتوحة أمام السوريين لتسهيل دخولهم. غير أنه في نهاية عام (٢٠١٤) أعلنت الحكومة اللبنانية وقت نزوح السوريين وضرورة تقليص عددهم داخل لبنان. وفي عام (٢٠١٥) أصدرت المديرية العامة للأمن العام مجموعة من التعليمات والمعايير الجديدة التي من شأنها تنظيم عملية دخول وإقامة السوريين في لبنان. ووفقاً لهذه المعايير، يُحظر دخول أي مواطن سوري إلى الأراضي اللبنانية بصفته "نازح" إلا في الحالات الاستثنائية فقط، في حين يتم منح السوري المصرح له بالدخول إقامة تتراوح مدتها بين ٢٤ ساعة إلى ستة أشهر وفقاً لسبب الدخول.

وقد ذكر المدعين فيما ذكروا أن التعليمات والمعايير الجديدة الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية للدولة ولم تهر بتوقيع السلطة الرسمية المختصة، وتم الإكتفاء بنشرها عبر الإنترنت. وقد تقدم المدعى الأول بتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة (المديرية العامة للأمن العام) طالباً بإلغاء القرار الصادر بمنعه من دخول لبنان، غير أن الإدارة لم يصدر عنها أي قرار بشأن البت في التظلم، وهو الأمر الذي يمكن حمله على أنه قراراً سلبياً بالامتناع عن إلغاء القرار.

المسألة الأولى: معيار التفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية

المبدأ القانوني:

"وبما أنه من المتفق عليه فقهاً واجتهاداً أن نظرية الأعمال الحكومية هي من صنع الإجهاد الذي استقر على اخراج فئة من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية من دائرة الرقابة القضائية ... وبما أنه يتبين من المراجعة الحاضرة أن القرار المطعون فيه هو القرار الضمني برفض إلغاء القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام ... إنما هي قرارات لها الطابع الإداري الصرف ولمجلس شورى الدولة السلطة في مراقبتها للتثبت من أن الإدارة قد احترمت مبدأ الشرعية الخارجية والداخلية لدى إصدارها هذه القرارات. فالدفع بعدم الاختصاص المدلى به من الجهة المستدعى ضدها يكون مردوداً لعدم قانونيته."

التعليق:

(١) تعرض مجلس شورى الدولة لبحث مسألة تصنيف تصرف المديرية العامة للأمن العام (إصدار مجموعة من التعليمات والمعايير الجديدة التي من شأنها تنظيم عملية دخول وإقامة السوريين في لبنان) كونه عملاً من الأعمال الإدارية أو عملاً من الأعمال الحكومية بمناسبة بحثه لمدى اختصاصه بنظر دعوى المراجعة المطروحة عليه. فقد دفعت الجهة المستدعى بوجهها (المديرية العامة للأمن العام) بعدم اختصاص المجلس كون أن العمل محل المراجعة يعتبر عملاً من الأعمال الحكومية التي هي بمنأى عن رقابة الاجتهاد.

(٢) تعزو أهمية التفرقة بين ما يمكن اعتباره عملاً من الأعمال الحكومية وما يمكن اعتباره عملاً من الأعمال الإدارية إلى اعتبارها بمثابة أحد الضوابط المحددة لنطاق مسئولية الدولة ومجال اعمالها. في حين تعزو مرونة الفصل بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية إلى عدم وضوح المعيار الضابط لماهية ونطاق هذه الأعمال. فمن ناحية أولى، تعد الأعمال الحكومية طائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتحسر عنها رقابة الاجتهاد بحيث يحظر تقديم مراجعة قضائية بشأنها للنعي على مشروعيتها. أما الأعمال الإدارية فهي في حقيقتها تنتمي إلى طائفة الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتخضع لرقابة الاجتهاد، حيث يثبت لهذا الأخير النظر في مشروعيتها. ومن ناحية ثانية، شهد القضاء الإداري في فرنسا ومصر، متسلحاً بفقهاء القانون الإداري في البلدين، محاولات عديدة لوضع معياراً مميزاً يمكن من خلاله تصنيف الأعمال الصادرة عن الإدارة بين أعمال حكومية وأخرى إدارية، ولم يمثل الاجتهاد الإداري اللبناني أبداً استثناءً على هذا. فقد تطور معيار التفرقة بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية في الاجتهاد اللبناني تبعاً لتطوره في فرنسا ومصر.^١

(٣) في بداية الأمر اعتمد الفقه والقضاء في فرنسا على معيار موضوعي للتفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية، بحيث أن الأولى يكون مناطها الأعمال الجارية للإدارة فيما يتعلق بتسيير الشؤون اليومية وتلبية حاجات المواطنين. أما الثانية فمناطها بالمسائل المرتبطة بالقرار السياسي في الدولة وتوجيه دفتها الاقتصادية والاجتماعية، مثل إبرام المعاهدات، إعلان

^١ تجدر الإشارة إلى أن نظرية الأعمال الحكومية تعرف في فقه القانون الدستوري الأمريكي بنظرية المسألة السياسية "Political Question Doctrine". تلك النظرية تطرح تساؤلاً مفاده ما إذا كانت المحاكم هي الميدان المناسب لسماع نوع معين من القضايا. وفقاً لهذه النظرية لا تملك المحاكم الأمريكية سوى سلطة النظر في المسائل القانونية فحسب دون المسائل السياسية. بناء على ذلك، تفترض نظرية المسألة السياسية أن بعض المسائل في جوهرها تعد سياسية بحكم طبيعتها. وإذا كانت المسألة سياسية بحكم طبيعتها، فالمحكمة تمتنع بقوة القانون عن النظر فيها.

الحرب، الدخول في الأحلاف العسكرية أو الخروج منها، وتحديد السياسة النقدية.^١ وقد عدل الفقه والقضاء الفرنسي عن المعيار الموضوعي قبل أن ينتهج نظرية الباعث السياسي، بحيث يتم تصنيف أعمال الإدارة وفقاً للباعث الذي دفع تلك الأخيرة لإصدارها. فإذا كان هذا الباعث سياسياً أصبح عمل الإدارة عملاً حكومياً وإذا كان الباعث غير سياسي صُنّف العمل عملاً إدارياً.^٢ وعلى الرغم من أن معيار الباعث السياسي قد يبدو للوهلة الأولى أنه يتصف بالسهولة والبساطة، إلا أنه يبقى قاصراً عاجزاً عن حسم التفرقة بين ما يعتبر عملاً إدارياً وما يعتبر عملاً حكومياً كونه لا يميز بينهما على أساس أي تقسيم مادي. لعل هذا هو ما دفع القضاء الفرنسي إلى العدول عن نظرية الباعث السياسي وانتهاجه لمعيار القائمة القضائية بحيث أصبح القضاء هو المرجع في تحديد الأعمال الحكومية، أو ما اصطلح على تسميته بأعمال السيادة، والأعمال الإدارية.^٣ بالتالي تمكن القاضي الإداري الفرنسي من الحد من نطاق أعمال السيادة التي هي بمنأى عن الرقابة القضائية، وذلك سعيًا منه لإعمال مقتضيات مبدأ المشروعية وخضوع أعمال الإدارة وتصرفاتها لرقابة القضاء.

(٤) أما بالنسبة للوضع في لبنان، فقد سائر الإجتهد اللبناني نظيره الفرنسي حين استقر على معيار القائمة القضائية للتفرقة بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية. على سبيل المثال، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن الأعمال الحربية وتفسير المعاهدات الدولية وتطبيقها تنطوي في الأساس على أعمال حكومية لا يجوز للمحاكم إدارية كانت أم نظامية النظر في الادعاء الناشئ عن تلك الأعمال.^٤ علاوة على ذلك، الحق مجلس شورى الدولة الأعمال الصادرة عن مجلس الوزراء بشأن وضع السياسة العامة للدولة في كافة المجالات تعتبر أعمالاً حكومية بمنأى عن رقابة الإجتهد.^٥ ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن مجلس شورى الدولة قد اقر بأن سلطته في تحديد الأعمال الحكومية التي لا تخضع لمراجعة الإجتهد، إنما هي سلطة قد يفيد بها المشرع مسبقاً إذا ما قرر التدخل بنص بمقتضاه يتم تصنيف عملاً معيناً من أعمال السلطة التنفيذية كونه عملاً حكومياً أو إدارياً. ففي مثل هذه الحالة تضحى سلطة الإجتهد الإداري مقيدة بما أورده المشرع، بحيث يكون لا مجال لإعمال معيار القائمة القضائية إعمالاً لمقتضيات مبدأ أنه لا اجتهد في وجود النص.^٦

^١ وفي التفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية، يقول الأستاذ إدوارد لافريير أن "الوظيفة الحكومية هي التي تتصل بأشباع حاجات المجتمع بأسره ورعاية الدستور وتنظيم سير السلطات العامة الأساسية والمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي، وعلاقة الدولة بغيرها من الدول. أما الوظيفة الإدارية فهي تتركز في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة المركزية واللامركزية وكذلك علاقة الإدارات المختلفة بعضها ببعض".

ÉDOUARD LAFERRIERE, TRAITE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET DES RECOURS CONTENTIEUX (Paris: Berger-Levrault, 1896).

^٢ أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Laffitte

Conseil d'Etat, ORD, 1 mai 1822, Laffitte, requête numéro 5363, Rec. 1821-1825 p. 202.

^٣ راجع في ذلك، أ. د. وحيد رافت، رقابة القضاء لأعمال الإدارة: رقابة التضمين، (بدون دار نشر، ١٩٤٢)، ص. ١٤١.
^٤ وفي ذلك قضى مجلس شورى الدولة أنه "وحيث أن هذا المجلس قد أصدر بتاريخ ١٦ كانون الأول سنة ١٩٢٩ قراراً مآله أنه نظراً لوقائع القضية لم تتوفر في هذه الدعوى العناصر التي تؤلف العمل الحربي بحسب العلم والاجتهاد وأن تفسير معاهدة لوزان وتطبيقها في القضية الحاضرة هو من الأعمال الحكومية وأن للمفوضية العليا ممثلة في الحكومة المنتدبة التي وقعت تلك المعاهدة تفسير المادة ٦٠ منها فتقرر تأخير الفصل في القضية هذه إلى ما بعد تفسير المادة ٦٠ المذكورة من قبل المفوضية المشار إليها." أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ١١ بتاريخ ٢٤ شباط سنة ١٩٣١. متاح عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=51736&type=list>
تاريخ الزيارة الأخيرة (٢٠١٨/١١/٢٩).

^٥ وفي ذلك قضى مجلس شورى الدولة أنه "وبما أن مجلس الوزراء يضع السياسة العامة في حقل الطيران المدني وفقاً لحاجيات البلاد ونظراً لاعتبارات فنية وتقنية واقتصادية وغيرها ولهذه السياسة العامة علاقة مباشرة وأكيدة مع العلاقات الدولية القائمة ما بين لبنان والدول الأخرى. وبما أنه يستفاد مما سبق أن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه يتصل مباشرة بسياسة الحكومة في حقل الطيران المدني ويدخل بالتالي في عداد الأعمال الحكومية التي تخرج رقابتها عن دائرة صلاحية مجلس شورى الدولة ويقضي رد المراجعة لهذا السبب." أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٨٣ بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، المجلد الأول (١٩٩٥)، ص. ١٩٠.

راجع كذلك قرار المجلس بأن عدم موازنة قوى الأمن لدائرة التنفيذ عملاً حكومياً "لأن الإجتهد حدد بطريق الحصر الأعمال التي يعتبرها أعمالاً حكومية ولم يرد من بينها العمل المشكوك منه فضلاً عن أن الإجتهد لا يسلم في مثل هذه الحالة بوجود عمل حكومي لا بل انه يقول بمسئولية السلطة العامة." أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٦٣ بتاريخ ١٧ مارس سنة ١٩٦٤. متاح عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=51644&type=list>
تاريخ الزيارة الأخيرة (٢٠١٨/١١/٢٩).

^٦ على سبيل المثال، قضى مجلس شورى الدولة بانحسار رقابته عن القرار القاضي بتعطيل مطبوعة كونه قد تم وصفه في قانون صادر عن السلطة التشريعية المختصة بالعمل الحكومي. وفي ذلك يقول المجلس أنه "وبما أن الأعمال الحكومية (Acts de Gouvernement) لا تخضع بحسب ما قال به العلم وأقره الإقتضاء في البلاد التي اقتبس عنها نظام الحكم لدينا لرقابة القضاء الإداري. وبما أن تحديد الأعمال الحكومية تحديداً دقيقاً إذا كان من الصعوبة بمكان فذلك في المواضيع التي لم يرد عليها نص قانوني صريح فيصير إلى تحديد الأعمال المذكورة بالنسبة إلى ماهيتها وأهدافها كعلاقات السلطة الإجرائية بالسلطة التشريعية والعلاقات الدولية والأمور المتعلقة بأمن البلاد الخارجي وسيادتها الخارجية. وبما أن القرار ٣٠٨٠ قد وصف تعطيل الصحف تعطيلاً إدارياً في الأحوال المحددة فيه بالعمل الحكومي وغرضه من هذا الوصف الحيولة دون خضوع مثل هذا العمل لتمحيص القضاء الإداري... وبما أن الوصف المعطى في القانون اللبناني للعمل المبحوث عنه يحول والحالة ما ذكر دون صلاحية مجلس الشورى للنظر في الطعن الوارد على العمل المذكور... وبما أن مجرد اشتغال مرسوم التعطيل على تبيان السبب الذي استوجب هذا التدبير لا يغير بحد ذاته صفة العمل الحكومي ويحوله إلى عمل إداري لأن صفته مستمدة من القانون فلا يؤثر في ماهيتها إيراد سبب التعطيل... وبما أن العمل المبحوث عنه بصفته حكومياً يخضع لرقابة السلطة التشريعية عن طريق استجواب الحكومة وللسلطة المشار إليها أن تلغى القانون المذكور إذا لم يعد متلائماً مع ما يقتدي به العهد الجاضر من حرية الصحافة." أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٦ بتاريخ ٢٨ كانون الأول سنة ١٩٤٥. متاح عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=60704&type=list>

(٥) وبإزالة ما خالصنا إليه على القرار محل التعليق يبين أن مجلس شوري الدولة في لبنان قد اعتمد معيار القائمة القضائية، فأثبت لنفسه سلطة تصنيف أعمال السلطة التنفيذية بين أعمال حكومية تخرج عن رقابة الإجتهااد إدارياً كان أم عدلياً وأعمال إدارية تخضع لرقابة الإجتهااد. وقد تمكن مجلس شوري الدولة، من خلال تبنيه لمعيار القائمة القضائية، إلى الحد من تجاوزات السلطة التشريعية عن طريق التضييق من نطاق الأعمال الحكومية (أعمال السيادة). بعبارة أكثر وضوحاً، المتأمل لمضمون نظرية الأعمال الحكومية يُدرك وبحق أنها تعد خروجاً واضحاً على مبدأ المشروعية وسيادة القانون – أي خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة للقانون.^١ ولما كان تصنيف العمل الصادر عن الإدارة كونه عملاً من أعمال الحكومة يعني انحسار رقابة الإجتهااد عنه، وهو الأمر الذي ينتهك مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فإن اعتماد المجلس على معيار القائمة القضائية بحيث يُحدد ما يعتبر من أعمال الإدارة عملاً حكومياً في أضيق الحدود من شأنه التخفيف من حدة انتهاك مبدأ المشروعية والخروج عليه. لما كان ذلك، قضى مجلس شوري الدول في القرار محل التعليق أن القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام بشأن تنظيم دخول اللاجئين السوريين إلى لبنان هي من قبيل الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة الإجتهااد للتأكد من مدى اتساقها وصحیح القانون.

(٦) الواقع أن اخضاع المجلس قرارات المديرية العامة للأمن العام على النحو السابق بيانه إنما هو عملاً لأحد أهم مبادئ القانون الإداري وهو مبدأ مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب أعمالها وتصرفاتها. الحقيقة أن الحكم محل التعليق لم يستحدث المبدأ الذي أورده، بل هو مبدأ سبق وقرره محكمة التنازع الفرنسية من عقود في حكم "بلانكو" الشهير وثبت عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي فلم يتحول عنه.^٢ وقد تبني القضاء الإداري في أغلب الأنظمة القانونية ذات المبدأ، وإن اختلفت تطبيقاته باختلاف التقاليد المتبعة في تلك الأنظمة. وقد تبني مجلس شوري الدولة اللبناني مبدأ مسؤولية الدولة في قراراته، بحيث تضحى الإدارة مسؤولة عن أفعالها التي سببت ضرراً للغير طالما توافرت الشروط الموضوعية للمسؤولية من فعل وضرر ورابطة سببية بينهما.^٣

المسألة الثانية: نطاق أعمال نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الإداري

المبدأ القانوني:

"أنه يعود للقاضي الإداري مراقبة القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية في حال وجودها، وذلك عبر التثبيت من توفر هذه الظروف الخطيرة وغير المتوقعة، ومما إذا كان يستحيل على الإدارة أن تتصرف بصورة شرعية، وما إذا كانت الظروف الاستثنائية موجودة عند اتخاذ العمل الإداري، واصطباغ التصرف المتخذ بطابع المصلحة العامة. وإن كل هذه الظروف غير متوافرة في الحالة الراهنة، لأن ازدياد عدد السوريين الداخلين إلى لبنان ليس أمراً مفاجئاً لأنه مستمر منذ العام ٢٠١٢ ... أنه على فرض توفر الظروف الاستثنائية، فإن القرارات المطعون فيها لا تخدم المصلحة العامة ولا تتناسب مع المصلحة المرغوب حمايتها، فالقرارات المطعون فيها أدت إلى نتائج معاكسة تماماً للأهداف المعلنة."

التعليق:

(١) تعن الحاجة إلى نظرية الظروف الاستثنائية كلما اقتضى الأمر اتخاذ إجراء من جانب السلطة التنفيذية لمواجهة خطر حال جسيم يتعدى مواجهته بالوسائل القانونية العادية والآليات التنفيذية المعتادة.^٤ فتلجأ الإدارة إلى استخدام وسائل قانونية وآليات تنفيذية لها طابع استثنائي.^٥ وغالباً ما تكون هذه الوسائل والآليات الاستثنائية المتخذة من جانب الإدارة فيها مساس بحرية الأشخاص أو حياتهم الخاصة أو حرمة مساكنهم، وقد كان الأصل ألا يقع هذا المساس إلا وفقاً لنصوص تشريعية وبناء على حكم من القضاء. (٢) تعتبر فكرة الضرورة هي الأساس الذي تستند عليه نظرية الظروف الاستثنائية، ولعل هذا هو السبب الذي دفع جانب من فقه القانون الإداري لتسمية نظرية الظروف الاستثنائية بنظرية الضرورة.^٦ ويقصد بالضرورة في هذا الخصوص الخطر الحال الجسيم الذي يهدد أمن وسلامة الدولة للدرجة الذي تدفع الإدارة إلى استخدام وسائل قانونية وآليات تنفيذية استثنائية غير معتادة لمواجهة هذا الخطر.^٧ بناء على ذلك، يمكن القول بأن فكرة الضرورة، وبالترتبية نظرية الظروف الاستثنائية، تستند على ركبتن أساسيتين: (أ) الخطر الجسيم الحال الذي من شأنه تهديد مصلحة جوهرية معتبرة في الدولة، والخطر بهذه الصورة يمثل الركن

تاريخ الزيارة الأخيرة (٢٩/١١/٢٠١٨).

^١ راجع في ذلك، أ. د. حسين عثمان محمد، قانون القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري، تنازع الاختصاص (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٣).

أ. د. خالد الزغبى، القرار الإداري "دراسة مقارنة فرنسا، مصر، لبنان، الأردن" (دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٢).

^٢ "مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأعران الذين تستخدمهم الإدارة في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها التقنين المدني للعلاقات التي تحكم الأفراد فيما بينهم. إن هذه المسؤولية ليست مطلقة ولا عامة ولها قواعد خاصة غير مستقرة وثابتة وإجراءات تحكمها تختلف باختلاف حاجة المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد وتختص المحاكم الإدارية بالنظر والتعويض عن الأضرار الناتجة عن سير المرافق العامة." حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو بتاريخ ٨ فبراير ١٨٧٣.

^٣ راجع في ذلك قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٥ بتاريخ ٦ تشرين سنة ٢٠٠٥ (رقم المراجعة ٢٨٥٥/٢٠٠٥)، منشور في مجلة القضاء الإدارية في لبنان، المجلد الأول (٢٠١١)، ص. ١٤.

^٤ أ. د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية (الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٨)، ص. ٧٥.

^٥ المرجع السابق.

^٦ المرجع السابق.

^٧ المرجع السابق.

الموضوعي لنظرية الظروف الاستثنائية؛^١ (ب) اتخاذ إجراءات استثنائية تمثل في أصلها خروجاً عن مألوف القواعد القانونية العادية، تلك الإجراءات تمثل الركن الشكلي لنظرية الظروف الاستثنائية.^٢

(٣) يُستفاد مما سبق أن نظرية الظروف الاستثنائية، فيما تفرضه من ضرورة اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية ليس لها ظهيراً قانونياً تبرر اتخاذها في الظروف العادية، تمثل خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن نظرية الأعمال الحكومية، على النحو السابق ذكره. على ذلك، استلزم الأمر من الفقه والاجتهاد الإداري تقييد نظرية الظروف الاستثنائية وترسيم حدودها للتوفيق بين مصلحتين متعارضتين: مصلحة الإدارة في مواجهة الخطر الحال الجسيم بإجراءات وآليات استثنائية حين عجزت عن مواجهته الإجراءات والآليات العادية من جهة؛ ومصلحة الأفراد في حماية حقوقهم وحررياتهم من عسف الإدارة من جهة أخرى.

(٤) يُظهر القرار محل التعليق أن الجهة المستدعي ضدها (المديرية العامة للأمن العام) قد استدعت نظرية الظروف الاستثنائية في محاولة منها لتبرير اتخاذها القرارات الأمنية الجديدة المتعلقة بتنظيم دخول السوريين إلى لبنان والتي بمقتضاها تم حظر دخول أي مواطن سوري إلى الأراضي اللبنانية بصفته "نازح" إلا في الحالات الاستثنائية فقط، ففي حين يتم منح السوري المصرح له بالدخول إقامة تتراوح مدتها بين ٢٤ ساعة إلى ستة أشهر وفقاً لسبب الدخول. بدأ استدعاء نظرية الظروف الاستثنائية بالنسبة للمديرية العامة للأمن العام الملاذ الأمن لتبرير مشروعية القرارات الصادرة عنها، حيث أن الواقع العملي قد أثبت بما لا يدع مجالاً للشك أن المجال الخصب لعمل النظرية يتعلق هو مقتضيات الحفاظ على الأمن العام والاستقرار الداخلي للدولة. بناء على ذلك، حاولت المديرية العامة للأمن العام توجيه ناصية دفاعها حول أن دخول السوريين إلى الأراضي اللبنانية يُشكل تهديداً لأمن وسلامة الجمهورية اللبنانية – أي أنه يمثل خطراً حالاً وجسيمياً، وهو الركن الأول لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية. فضلاً عن ذلك، ادعت المديرية العامة للأمن العام أن ما صدر عنها من قرارات مقتضاها وضع تنظيمياً جديداً لدخول السوريين إلى لبنان يمثل الإجراءات اللازمة – من وجهة نظرها – لمواجهة الخطر الحال الجسيم والحفاظ على مقتضيات الأمن العام. وبذلك شكلت القرارات الجديدة العنصر الشكلي المطلوب لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية، فتلك القرارات كانت بمثابة الإجراءات القانونية الغير عادية والآليات التنفيذية الغير مألوفة التي من شأنها أن تعين الإدارة على مواجهة الخطر الحال الجسيم.

(٥) يتضح من القرار محل التعليق أن مجلس شورى الدولة لم يقتنع بنظرية الظروف الاستثنائية لتبرير موقف الإدارة (المديرية العامة للأمن العام) من القرارات الصادرة عنها بشأن تنظيم دخول السوريين للأراضي اللبنانية. بين المجلس في القرار محل التعليق سنده القانوني في اعتبار القرارات الصادرة عن الإدارة لا تجد مسوغاً لها في نظرية الظروف الاستثنائية، وكان هذا السند متمثلاً في أن انحسار رقابة القضاء عن أداء وتصرفات سلطات الأمن العام إنما هو يُعد انتهاكاً صارخاً لمبدأ المشروعية، لا سيما إذا كان الضابط القانوني بشأن القرارات المتعلقة بالأجانب في الدولة مرده تعليمات وتقريرات الأمن العام دون أي رقابة فعالة من السلطة التشريعية أو القضائية. بناء على ذلك، يمكن القول بأن المجلس أراد بقراره محل التعليق أن يخضع أداء الأمن العام إلى الضوابط القانونية ومبدأ المشروعية بالقدر الذي يضمن ألا تستخدم نظرية الظروف الاستثنائية كمنهجية لتغليب الاعتبارات الأمنية على حقوق وحرريات الأفراد لا سيما الأجانب منهم.

(٦) وفي نفس السياق، رفض المجلس في القرار محل التعليق إعمال نظرية الظروف الاستثنائية للتغاضي عن قواعد الاختصاص الإداري. وقد يزكى هذا النظر أن القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ ومرسومه التطبيقي رقم (١٠١٨٨) الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ قد شكلت نصوصهما الأحكام الناظمة لمسألة دخول الأجانب إلى الأراضي اللبنانية والإقامة فيها.^٣ وقد نصت المادة الخامسة من القانون المذكور على أنه "تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية: أ- رسوم المرور والإقامة. ب- شروط وكيفية منح السمات وبطاقات الإقامة المنصوص عليها في هذا القانون. ج- الفئات والأشخاص الذين يجوز لوزير الداخلية اعفاؤهم من وثائق السفر في حالات تبررها أوضاعهم الخاصة." يُستفاد من ذلك أن مجلس الوزراء بمرسوم يصدر منه هو السلطة صاحبة الاختصاص لتحديد رسوم المرور والإقامة وكيفية منح السمات وبطاقات الإقامة للأجانب. والأمر نفسه ينطبق في حالة الحاجة إلى تعديل هذه الرسوم وتلك الشروط، بحيث يثبت الاختصاص لمجلس الوزراء للقيام بهذا التعديل.

وعلى الرغم من أن الإجتهد الإداري اللبناني قد سلم بالفعل بإمكانية تخطي قواعد الإختصاص في حالات معينة تمثل في مجملها مبرراً للدفع بنظرية الظروف الإستثنائية سواء فيما يتعلق بتوافر حالات الضرورة التي تستلزم التدخل بإجراءات استثنائية لمواجهة الخطر الحال الجسيم كحرف إعلان الحرب أو تفشي وباء، أو فيما يتعلق بتوافر متطلبات إعمال بعض النظريات المرتبطة وجوداً وعملاً بنظرية الضرورة الإستثنائية وحالة الضرورة مثل نظرية الموظف الفعلي، غير أن الإجتهد الإداري اللبناني قد استقر على ضرورة توافر شروط معينة للتسليم بتوافر الظروف الإستثنائية التي تبرر الخروج على قواعد الإختصاص: (أ) أن تكون التدابير متخذة لمواجهة ظرف استثنائي كحالة الحرب، الكوارث الطبيعية، الإضرابات، الثروات؛ (ب) أن تكون التدابير المتخذة قد اتخذت خلال فترة توافر الظرف الاستثنائي فقط؛ (ج) أن تكون الإدارة صاحبة الإختصاص في وضع يستحيل معه اتخاذ التدابير اللازمة استناداً إلى مبدأ الشرعية؛ (د) أن يكون الهدف من وراء اتخاذ التدابير الغير عادية التي من شأنها مخالفة قواعد الإختصاص والشرعية حماية مصلحة عامة أساسية كالأمن العام واستمرارية واضطراد المرفق العام؛ (هـ) أن تكون الغاية من التدبير المتخذ من الأهمية بحيث إذا لم تستنفذ هذه الغاية لا تكون السلطة قد قامت بالواجب الملقى على عاتقها.^٤ وقد تيقن المجلس في القرار محل التعليق من عدم توافر الشروط السابق ذكرها فيما يتعلق بالعجلة وحالة الضرورة، حيث أن المجلس على قناعة من أن ظروف الحرب في سوريا ليست من المستجدات الطارئة حيث أنها مستمرة منذ فترة تم خلالها قبول دخول العديد من المواطنين السوريين كالأجانب في لبنان. فضلاً عن ذلك، إذا ما سلمنا أن الظروف الأمنية والاقتصادية التي يمر بها لبنان هي ظروفًا دقيقة

١ أ. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤)، ٧٢.

٢ المرجع السابق.

٣ نصت المادة الثانية من القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ على أنه "مع الاحتفاظ بأحكام الاتفاقيات الدولية والقوانين الخاصة يخضع الأجانب لأحكام هذا القانون فيما يتعلق بدخولهم لبنان وإقامتهم فيه وخروجهم منه."

٤ راجع في الشروط الواجب توافرها للتسليم بقيام الظرف الاستثنائي قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٩٨ بتاريخ ٩ كانون الثاني ١٩٩٥ (رقم المراجعة ٨٠/١٦١٣٦)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد التاسع، المجلد الأول (١٩٩٦)، ص. ٢٠٩.

وحرجة إلا أنها لم ترق أبداً للدرجة التي تستوجب تعطيل المؤسسات الدستورية عن القيام بواجبها، وهو الأمر الذي ينفي عنها صفة الظروف الإستثنائية المبررة لاتخاذ اجراءات استثنائية من شأنها التغاضي عن كون أن مجلس الوزراء هو المختص أصلياً بإصدار القرارات المتعلقة بدخول الأجانب وإقامتهم في لبنان.

المسألة الثالثة: تفسير النص الغامض والترجيح بين محامل النص المتكافئة

المبدأ القانوني:

"وبما أنه ولئن صح أن النصوص المذكورة أنفاً جاءت تعطى الأمن العام صلاحيات واسعة في كل ما يتعلق بمراقبة الحدود اللبنانية وضبط المخالفات التي تحصل عليها وإبلاغ الجهات المعنية عن المخالفات، غير أن هذه الحرية المعطاة للأمن العام تبقى واجبة الممارسة ضمن السقف المرسوم بموجب القوانين المرعية الإجراء والاتفاقيات الدولية ... وبما أن الأحكام الناظمة لمسألة دخول الأجانب إلى لبنان والإقامة فيه هي بشكل أساسي القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ ومرسومه التطبيقي رقم ١٠١٨٨ بتاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ ... وبما أنه يتضح من مجمل هذه النصوص أن السلطة الصالحة لتحديد رسوم المرور والإقامة ولتحديد شروط وكيفية منح السمات وبطاقات الإقامة هي مجلس الوزراء بمرسوم يصدر عنه، وأنه في حال تعديل هذه الشروط والرسوم، فالسلطة المولجة إجراء هذه التعديلات تكون مجلس الوزراء ذاته وليس أي مرجع آخر عملاً بقاعدة موازاة الصيغ Le "parallélisme des formes".

التعليق

(١) يجدر الذكر أن المادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠) الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢ قد نصت على أن "ينظم السوري القادم إلى لبنان بطاقة دخول ويعطى اجازة إقامة صالحة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وفقاً لتعليمات يصدرها مدير عام الأمن العام." يتضح من ذلك أن المشرع اللبناني بعد أن أعطى لمجلس الوزراء اختصاصاً حصرياً، بمقتضى المادة الخامسة من القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ لتحديد الرسوم الواجب تحصيلها نظير مرور الأجانب وإقامتهم في لبنان، كيفية منح بطاقات الإقامة، وطوائف الأجانب المعفاة من وثائق السفر نظراً لظروف وأوضاع معينة تبرر هذا الإعفاء، عاد وقرر، بمقتضى المادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠) الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢، أن مدير عام الأمن العام هو المختص بإصدار التعليمات فيما يخص عملية منح بطاقات دخول الأجانب واجازات إقامتهم في لبنان. ولعل هذا الأمر هو ما مثل عند المديرية العامة للأمن العام السند الشرعي لإصدار التعليمات والتوجيهات الأمنية الجديدة فيما يتعلق بتنظيم دخول وإقامة السوريين في لبنان.

ولنا على مجلس شورى الدولة اللبناني في هذا الصدد مأخذين: الأول أن المجلس قد اختار غض طرفه عن تفسير نص المادتين الخامسة من القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ والمادة الثامنة القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠) الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢ وذلك لتجلية الغموض الذي اكتنفهما فيما يتعلق بالتحديد الدقيق لاختصاصات المديرية العامة للأمن العام على نحو يمنع تعارضها مع الاختصاصات المحجوزة حصراً لمجلس الوزراء. والغموض الذي قصدناه في مقامنا هذا ليس الغموض الذي من شأنه أن يجعل النص التشريعي مستعصياً على الفهم من كافة الوجوه أو الذي يتمتع معه استخلاص أي حكم من النص التشريعي. على خلاف ذلك، الغموض المقصود هنا هو ذلك الغموض الذي من شأنه أن يجعل النص محتملاً لأوجه متعارضة بشكل يصعب الجمع بينها. وعلى الرغم من أن الغموض التشريعي الذي من شأنه جعل النص حملاً لأكثر من وجه لا يقطع باستحالة ترجيح أحد هذه الوجوه – أي تفسيره على نحو معين ومن ثم حمله على معنى معين، إلا أن ذلك لا ينفي كونه غموضاً تشريعياً يتطلب تجليله.

فالمأخذ لنص المادتين السابق الإشارة إليهما يدرك وبحق أن غموضاً قد اكتنفهما على النحو الذي يدعو للتساؤل كيف يمكن للمشرع أن يمنح مجلس الوزراء – بمقتضى المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ – الاختصاص بتحديد الرسوم والمحصلة نظير دخول وإقامة الأجانب وكيفية منح بطاقات الإقامة إليهم وكذلك تحديد الفئات المعفاة من حمل وثائق السفر، قبل أن يقر لمدير عام الأمن العام – بمقتضى المادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠) – بسلطة إصدار التعليمات بشأن منح بطاقات الدخول واجازات الإقامة للأجانب؟! مثل هذا الغموض يجعل نص المادتين يحتمل أكثر من تفسير فيما يتعلق بتنظيم الاختصاصات بين مجلس الوزراء والمدير العام للأمن العام منع التعارض بينهم.

البيان من القرار محل التعليق أن المجلس قد ألغى القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام بشأن تنظيم دخول السوريين وإقامتهم في لبنان مستنداً إلى تفسيره لنظرية الأعمال الحكومية ونظرية الظروف الإستثنائية. أما أنه، في معرض استبعاده لتوافر شروط أعمال تلك النظرية الأخيرة، قد أنكر توافر الظرف الاستثنائي المبرر للخروج على قواعد الاختصاص، فكان واجب عليه التعرض لتفسير نص المادتين السابقتين بما يضمن تجلية الغموض الذي اعتراهما وفي ذلك – من وجهة نظرنا – إزالة أي تعارض قد يحدث مستقبلاً بشأن تنظيم اختصاصات مجلس الوزراء والمديرية العامة للأمن العام على النحو الوارد في المادتين.

أما المأخذ الثاني فيتعلق بمسلك المجلس في الترجيح بين الأوجه المتعارضة لنص المادتين الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ والمادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠). فإذا كان المجلس قد أزال الغموض – بالمعنى الذي صرفناه إليه – عن طريق ترجيح أحد الوجوه المتعارضة على الآخر، بحيث أنه قد قرر أن المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ تقطع بأن مجلس الوزراء، بمرسوم يصدر منه، هو المنوط به تحديد رسوم دخول وإقامة الأجانب وكيفية منح بطاقات الإقامة إليهم وكذلك تحديد الفئات المعفاة من حمل وثائق السفر، وبالتالي فأي تعديل في هذه الشروط يستلزم أن يتم بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء وليس بناء على تعليمات وقرارات صادرة عن المدير العام للأمن العام، إلا أننا نختلف معه فيما أورده من مبررات قادت للتفسير سالف البيان.

(٢) استند المجلس في القرار محل التعليق على مبدأ "موازاة الصيغ" لترجيح نص المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ على نص المادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠)، وبالتالي يضحى مجلس الوزراء هو الجهة الوحيدة المختصة بتعديل الشروط المطلوبة لدخول وإقامة الأجانب، ولا يشاركها هذا الاختصاص المديرية العامة للأمن العام. يعتبر مبدأ موازاة الصيغ في أبسط معانيه هو أحد مبادئ القانون العام الذي بمقتضاه لا يمكن سحب القرار الإداري المتخذ وفقاً لأشكال وإجراءات معينة أو إلغائه أو تعديله إلا عن طريق احترام نفس الأشكال والإجراءات^١ ويعرف هذا المبدأ أيضاً بمبدأ "توافق الأشكال" "correspondance des formes" أو "تماثل الأشكال" "symétrie des formes".^٢

يُستفاد من ذلك أن مناط إعمال مبدأ موازاة الصيغ مرهون بتوافر شرطين أساسيين أولاً: أن نكون بصدد تعديل أو سحب أو إلغاء نفس القرار أو التدبير الإداري الذي سبق وتم اتخاذه وفقاً لأشكال وإجراءات معينة؛ ثانياً: أن يتم تعديل أو سحب أو إلغاء القرار أو التدبير الإداري بإتباع نفس الأشكال والإجراءات التي سبق وتم اتباعها عند إصداره أول مرة. والأمر كذلك، فالشرط الأول يعنى ضرورة ألا يكون القرار أو التدبير المزمع تعديله أو سحبه أو إلغائه ذو طبيعة مختلفة عن القرار المتطلب تطبيق الأشكال والإجراءات التي سبق وتم اتباعها في شأنه.

الفصل الدقيق لفحوى المادتين الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ والمادة الثامنة من القرار التطبيقي لقانون ١٩٦٢ رقم (٣٢٠) يكشف بجلاء عن أن مبدأ موازاة الصيغ لا مجال لإعماله لترجيح الأولى على الأخيرة. فإذا كان شرط إعمال المبدأ يتمثل في ضرورة إتباع نفس الأشكال والإجراءات المطلوبة لاتخاذ قرار معين أو للقيام بتصرف معين عند تعديل أو سحب أو إلغاء هذا القرار أو ذلك التصرف، ففحوى نص المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٦٢ يكشف أن المشرع قد أورد فيها جملة من الاختصاصات والتصرفات التي تختلف في طبيعتها عن تلك التي أوردتها في نص المادة الثامنة من القرار التطبيقي.

فالمشرع في المادة الخامسة من القانون قد حدد جملة من الاختصاصات التي لا بد وأن تباشر من قبل مجلس الوزراء بمرسوم يصدر منه فيما يتعلق بتحديد رسوم الدخول والإقامة وكيفية إصدار بطاقات الإقامة والطوائف الجائز إعفاءها من حمل وإبراز وثائق السفر. أما المادة الثامنة من القرار التطبيقي فقد أناطت بالمدير العام للأمن العام مباشرة جملة من الاختصاصات بقرار يصدر منه فيما يتعلق بمنح بطاقات الدخول للسوريين ومنح إجازات إقامة صالحة لمدة ثلاثة أشهر وقابلة للتجديد. باستثناء نص المادتين يتضح أن طبيعة الاختصاصات المخول لمجلس الوزراء مباشرتها تختلف عن تلك المخول للمدير العام للأمن العام مباشرتها. فإذا كانت المادة الخامسة من القانون تلزم أن يتم تحديد رسوم الدخول والإقامة ومن لهم حق الإعفاء من حمل وإبراز وثائق السفر بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، فالمادة الثامنة من القرار التطبيقي ليست معنية بمثل هذه الأمور، بل تشترط أن تمنح بطاقات الدخول للسوريين وإجازات الإقامة لمدة محددة بقرار صادر من المدير العام للأمن العام.

ولا يمكن الاحتجاج بأن مجلس الوزراء يناط به بصفة عامة تحديد شروط دخول وإقامة الأجانب لا سيما السورييين منهم ذلك على سند من أنه ليس هناك في المادة الخامسة من القانون ما يقطع بذلك. فإذا كان المنطق القانوني السليم ومقتضيات التفسير التشريعي القويم يقتضيان التسليم بأنه لا اجتهاد مع صريح النص، فنضحي أي محاولة لتحميل النص أكثر مما يحتمله غير مقبولة. ونخلص مما تقدم إلى أن الخلاف الذي بسطناه مرده في حقيقة الأمر إلى عدم دقة مجلس شوري الدولة فيما يتعلق بتفسير نص المادتين السابق الإشارة إليهما، وعلى وجه التحديد في كونه كان غير موفق – من وجهة نظرنا – في إعماله لمبدأ موازاة الصيغ لترجيح بين نص المادتين. ولو أنه اقتصر في إثباته لعدم مشروعية القرارات والتعليقات الصادرة من المديرية العامة للأمن العام على ما أوردته من أسباب تتعلق بدحض دفع تلك الأخيرة فيما يتعلق بعدم توافر شروط إعمال الظروف الاستثنائية وانحسار وصف العمل الحكومي عن ما صدر من المديرية العامة للأمن العام من قرارات وتعليمات بشأن تنظيم دخول وإقامة السورييين.

المسألة الرابعة: تنفيذ الحكم الإداري ومدى جواز الحكم بالغرابة الإكراهية

المبدأ القانوني:

"وبما أنه يقتضي تبعاً لمجمل ما تقدم إبطال القرار الضمني برفض إلغاء القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام المتعلقة بتنظيم دخول وإقامة المواطنين السورييين في لبنان لا اعتباره صادراً عن سلطة غير مختصة لاتخاذ".

التعليق

(١) الأصل العام أن القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس شوري الدولة تكتسب القوة التنفيذية فور صدورهما، وذلك إعمالاً لمقتضى المادة ٩٣ من نظام المجلس الصادر بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ في ١٤/٦/١٩٧٥ حين نصت على أن "أحكام مجلس شوري الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تنقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام." بناء على ذلك، يضحى القرار الصادر من المجلس، على النحو الوارد في المبدأ القانوني المذكور أعلاه، بإبطال القرار الضمني برفض إلغاء القرارات الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام جائزاً للقوة التنفيذية وواجب النفاذ لما اكتسبه من حجية بمجرد صدوره.

(٢) الحق أنه عند التأمل في المبدأ القانوني المذكور، والذي شكل منطوق قرار مجلس شوري الدولة، يبين أن هذا الأخير لم يتشكك قط في أن قراره مآله وجوب التنفيذ لما اكتسبه من حجية فور صدوره وفقاً للمادة ٩٣ من نظام المجلس. وقد يزكى هذا النظر أن المبدأ القانوني على النحو الذي أوردته المجلس قد جاء مقتضياً مقصوداً على إبطال قرار المديرية العامة للأمن العام لمخالفته قواعد الإختصاص دون أي إشارة إلى موعد نفاذه أو كيفية تنفيذه. ولو صحت وجهة نظرنا أن المجلس حين أصدر قراره قد رأى في فكرة الحجية ظهيراً قانونياً قوياً يصح الاستناد عليه وحده لضمان تنفيذ القرار فقد جانبه الصواب حيث لم يدرك بحق ماهية الحجية ومدى فعاليتها لضمان تنفيذ القرارات القضائية بصفة عامة والإدارية منها بصفة خاصة.

^١ أنظر في ذلك

Solange Becqué-Ickowicz (préf. Pierre-Yves Gautier), Le Parallélisme des formes en droit privé (thèse de doctorat en droit privé remaniée), Paris, Éditions Panthéon-Assas (2004).

^٢ المرجع السابق.

الحجبية، كوصف تكتسبه الأحكام القضائية، تنطوي في جوهرها على محض افتراض، حيث تفترض أن الحكم قد صدر صحيح من حيث الشكل وبالحق في الموضوع.^١ غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الحجبية بالمفهوم السابق ليست كافية بذاتها لضمان تنفيذ الأحكام القضائية لا سيما الإدارية منها. فإذا كانت الإدارة، خاصة حال ما إذا كانت الطرف الخاسر في الدعوى، هي المخاطبة بتنفيذ الحكم حيث تحترق القوة اللازمة للقيام بهذا، فيضحي منطقياً تصور ألا تستخدم هذه القوة ضد نفسها.^٢ والأمر كذلك، أدركت العديد من الأنظمة القانونية عدم كفاية فكرة ما تتمتع به الأحكام الإدارية من حجبية لحمل الإدارة على تنفيذها لاجئة إلى اعتماد بعض الوسائل القانونية الأخرى التي من شأنها أن تعين على المضي قدماً في طريق تنفيذ تلك الأحكام.

(٣) يتمتع البناء القانوني لتنفيذ الأحكام الإدارية في لبنان بخصوصية مردها القيود التشريعية التي فرضت على مجلس شورى الدولة اللبناني من جهة والطبيعة الإجرائية والموضوعية للوسائل المتبعة لكفالة التنفيذ من جهة أخرى. بالنسبة للقيود التشريعية، فعلى الرغم من أن المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة قد أقرت بأن الأحكام الإدارية ملزمة وواجبة النفاذ بمجرد صدورها لما تكتسبه من حجبية القضية المقضي فيها، غير أن المادة ٢٦ من نظام المجلس قد نصت على أن "تقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الإدارية إلى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيلها بلا إبطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة لإجراء المقضى".

يُستفاد من ذلك أن المادة ١٢٦ قد فرضت قيوداً مقتضاه غل يد المجلس عن توجيه أوامر للإدارة فيما يتعلق بالزامها بتنفيذ الحكم الإداري الصادر أو أن يحل محلها في التنفيذ.^٣ وقد استند مجلس شورى الدولة في تدعيم موقفه على مبدأ الفصل بين السلطات بحيث اعتبر أن حدود سلطة القاضي تتوقف عند حد إصداره لحكمه، أما مسألة أن يصدر القاضي أمر بغية إلزام الإدارة لتنفيذ الحكم فيعتبر تدخلاً في عمل الإدارة وتعدياً على اختصاصاتها ومن ثم انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وقد يكون الأمر مرده أيضاً إرهاباً أحد المبادئ الذي ارتضى مجلس الدولة الفرنسي تقييد عمله بها وهو أن القاضي الإداري هو قاض للمشروعية فقط فيقضى ولا يدير. بناء على ذلك، لا يملك القاضي الإداري في لبنان حال امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري أو تقاعسها في التنفيذ سوى أن يحيل طلب تنفيذ الحكم المقدم له من قبل المحكوم له إلى الجهة الإدارية المختصة للقيام بما يقتضيه هذا التنفيذ دون أن يأمر من جانبه بهذا التنفيذ أو أن يحل محل الإدارة للتنفيذ.^٤

علاوة على ما تقدم، فوفقاً للمادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة تقتصر قرارات المجلس على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل موضوع الدعوى دون أن يقوم مقام السلطة الإدارية المختصة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها. ويُفهم من ذلك أن سلطة المجلس، بمقتضى المادة ٩٣، مقيدة بمجرد إعلان الأوضاع الثانوية في قراره دون أن تمتد لتشمل إمكانية حله محل الإدارة في اتخاذ ما ينبغي عليها اتخاذه ودون إلزامها بالقيام بعمل معين. بناء على ذلك، تضحى الطلبات المقدمة إلى المجلس بغية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة بحقها خارجة عن اختصاص المجلس بنظرها ومتعين عدم قبولها حيث تنطوي، وفقاً لما استقر عليه المجلس، على تدخل مباشر في أعمال المرافق العامة.^٥

(٤) إذا كان القاضي الإداري لا يملك سلطة توجيه أوامر للإدارة لحملها على تنفيذ قراره القضائي الصادر في مواجهتها، يعين التساؤل الآن عن ما إذا كان هناك سبيلاً قانونياً لكفالة تنفيذ الأحكام الإدارية ومواجهة عنت الإدارة؟ تتجلى في الإجابة على هذا التساؤل الطبيعة الإجرائية والموضوعية للوسائل المتبعة لكفالة التنفيذ وفقاً للنظام القانوني اللبناني. الحقيقة أنه يمكن أن نلتبس الإجابة على هذا التساؤل في المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة حين نصت على أنه "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 وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم".

يُستفاد من نص المادة ٩٣ السابق عرضه عدة أمور: أولاً: اعتمد المشرع الإداري اللبناني آلية التهديد المالي متمثلاً في الغرامة الإكراهية لدفع الإدارة إلى تنفيذ الحكم الإداري؛ ثانياً: مناط الحكم بالغرامة الإكراهية هو تأخر الإدارة عن التنفيذ دون سبب، بما يعنى أن الإدارة قد تمتلك بعض المبررات التي قد تشفع لها عدم تنفيذها للحكم الإداري الصادر في مواجهتها. ويمكن الاستهداء إلى الأصول العامة التي ساقها مجلس الدولة الفرنسي لتحديد تلك الأسباب التي قد تبرر عدم التنفيذ مثل حالات التصحيح التشريعي والاسحالة القانونية أو الواقعية والحالات التي يضحى معها تنفيذ الحكم بمثل تهديداً للنظام العام؛^٦ ثالثاً: أحجم المشرع

^١ وبزكي هذه النظرة إلى الحجبية فكرة الطعن القضائي، فذلك الأخير هو السبيل لدحض الافتراض بأن الحكم قد تمت فيه مراعاة قواعد الشكل القانوني وفصل في الموضوع بأن أعطى صاحب الحق حقه. ولا يقدح في ذلك كون أن الأحكام القضائية الصادرة عن بعض الهيئات القضائية تعتبر نهائية باتة لا سبيل للطعن عليها، ذلك أن هذا مرده أصلاً قانونياً يتعلق بعدم جواز تعدد درجات التقاضي إلى ما لا نهاية.

^٢ وفي ذلك قضى مجلس شورى الدولة أنه "للمتقاضى الذي استحصل على حكم نافذ أن يتكل على القوة العامة للتنفيذ". راجع قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٧٦ بتاريخ ١٩٩٧/٥/٢٩ (رقم المراجعة ٩١/١٢١٩)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر، المجلد الثاني (١٩٩٨)، ص. ٥٣٧.

^٣ راجع في ذلك قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٢١ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٠ (رقم المراجعة ٢٠٠٦/١٣٨٨٧)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع والعشرون (٢٠١٦)، ص. ٥٩٢.

^٤ تجدر الإشارة إلى أن مضي مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الإدارة بالحكم دون تنفيذه من جانبها هو الذي من شأنه أن يُفسر كونه امتناعاً أو تقاعساً عن التنفيذ، وهو الأمر الذي يضحى معه الطلب المقدم للتنفيذ قبل انقضاء هذه المدة غير مقبول. راجع قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٧٦ بتاريخ ١٩٩٧/٥/٢٩ (رقم المراجعة ٩١/١٢١٩)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر، المجلد الثاني (١٩٩٨)، ص. ٥٣٧.

^٥ راجع في ذلك قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٢١ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٠ (رقم المراجعة ٢٠٠٦/١٣٨٨٧)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع والعشرون (٢٠١٦)، ص. ٥٩٢.

^٦ راجع الحكم السابق.

^٧ أنظر في ذلك

عن تحديد مدة معينة بانقضائها يمكن القول بأن الإدارة ممتنعة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها واكتفى بالنص على ضرورة أن تكون هذه المدة معقولة بحيث تخول للإدارة المتسع الزمنى المناسب للتنفيذ تاركاً أمر تحديدها إلى الإجتهد الإداري؛ رابعاً: الغرامة الإكراهية تدور وجوداً وعدمياً مع عدم تنفيذ الحكم الإداري، بحيث أن مجلس شورى الدولة يملك سلطة تخفيض الغرامة أو تصفيتا إذا ما شرعت الإدارة في تنفيذ الحكم الإداري.

(٥) نقرر بايدي الرأي أنه وإن كانت الواقعة التي صدر فيها القرار محل التعليق لا تتعلق بقرار صادر عن جهة إدارية ذات اختصاص قضائي أو كما أسماها المشرع اللبناني لجنة أو هيئة إدارية ذات صفة قضائية، إلا أن حديثنا عن اعتماد النظام القانوني لطريق التهديد المالي (الغرامة الإكراهية) لتنفيذ الأحكام الإدارية في لبنان لا يستقيم – في نظرنا – دون التطرق لتحديد مدى جواز الحكم بغرامة إكراهية لتنفيذ القرارات الصادرة عن تلك اللجان أو الهيئات ذات الصلة القضائية.

المتأمل لنص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة يتضح له أن المادة قد اشترطت للحكم بالغرامة الإكراهية أن تتأخر الإدارة عن تنفيذ قرار قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة فقط. بناء على ذلك، وعلى خلاف ما هو مستقر عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي تستبعد الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي من نطاق أعمال الغرامة الإكراهية حال ما إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذها^١. لما كان ذلك، قضى مجلس شورى الدولة في لبنان برفض الطلب المقدم للحكم بغرامة إكراهية لامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم صادر عن لجنة الاستملاك^٢.

الواقع أننا نرى أن المشرع اللبناني وكذا مجلس شورى الدولة لم يكنا موفقين في استبعادهما للقرارات الصادرة عن الهيئات واللجان ذات الصلة القضائية من ذممة القرارات القضائية التي يجوز الحكم بغرامة إكراهية حال امتناع الإدارة عن تنفيذها، وذلك مرده في رأينا سببين. أولهما يتمثل في أن المشرع اللبناني قد عامل اللجان أو الهيئات ذات الصلة القضائية على أساس كونها جهات قضائية بالمعنى الفني بحيث يمكن أن ينسحب عليها الوصف الفرنسي كونها محاكم إدارية متخصصة أو لو شئنا قلنا جهة من جهات القضاء الإداري المتخصصة "juridictions administratives spécialisées"^٣. نجد هذا الرأي سنداً في المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة حين نصت على جواز الطعن في القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية ذات الصلة القضائية أمام مجلس شورى الدولة^٤. ثاني الأسباب التي من شأنها جعل موقف المشرع اللبناني ومجلس شورى الدولة منتقد تتمثل في وضع ذوي الشأن في وضع سيء خاصة إذا ما كان الالتجاء لإحدى اللجان ذات الصلة القضائية وجوبياً. بعبارة أكثر وضوحاً، هب أن المشرع قد عهد إلى إحدى اللجان ذات الصلة القضائية سلطة الفصل في منازعات معينة – مثل لجنة الترخيم الابتدائية التي تختص بالنظر في دعاوى تقدير البديل المستوجب أداء نتيجة أعمال المصادرة والإشغال وفقاً للقانون رقم ٢٠٠٣/٥٥٠ – فالمحكوم لصالحه لن يتمكن من اقتضاء حقه عن طريق طلب الحكم بغرامة إكراهية على الإدارة إذا ما امتنعت عن تنفيذ قرار اللجنة لا شيء أكثر من مجرد أن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة هي فقط التي تقبل التنفيذ عن طريق التهديد المالي. في هذه الحالة لن يجد المحكوم لصالحه سوى خيارين أحلاهما مر: إما التسليم والرضاء بالأمر الواقع، وإما التريص انتظاراً أن تقدم الإدارة على نقض قرار اللجنة أمام مجلس شورى الدولة، إذا كان قرارها نهائياً، أو أن ينقض هو نفسه القرار على سند من أنه قد جاء مبسراً بشكل لم يمنحه كامل حقه. وفي الحالتين سيتكبد المحكوم لصالحه رسوم تقاضى جديدة وإجراءات قد تكون على جانب أكبر من التعقيد.

(٦) بعد هذا العرض الموجز للنظام القانوني للغرامة الإكراهية كأحد آليات التهديد المالي لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في لبنان في ضوء القرار محل التعليق، يمكن القول أن المشرع الإداري اللبناني قد ساير نظيره الفرنسي في نصه على مبدئين

راجع كذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي

C. E. 27 Mars 1987. Mme: Laulaney. R. D. P. 1987.

C. E. 6 Mai 1988 Bellot. G. P. 1988.

C. E. 4 Novembre 1994. Al Abed El Slaoui. Rec. 1994.

C. E. 19 Février 1996. Mme: Goyen. J. C. A. 1997.

^١ راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي بقبول الطلب المقدم من السيدة بيرثايس بالحكم بغرامة على إدارة إقليم يون إذا لم تنفذ الحكم الصادر من اللجنة الإقليمية للمساعدات الاجتماعية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانها به.

C. E, Sect., May 5, 1995, Mme Berthaux.

مذكور عند أ. د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، (الطبعة الثالثة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢)، ٧٨-٧٩.

^٢ راجع في ذلك قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٣٩ بتاريخ ٢٠٠٨/١/٣١ (رقم المراجعة ٢٠٠٢/١٠٩٠٥)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع والعشرون (٢٠١٦)، ص. ٤٧٩.

^٣ أنظر في ذلك

Pascal Caille, *Contentieux administratif – Troisième Partie – Titre I – Chapitre II, Chapitre II: L'exécution de la décision juridictionnelle*, REVUE GÉNÉRALE DU DROIT ONLINE (2017).

راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي

EC, Sect., May 5, 1995, Mme Berthaux.

^٤ نصت المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك".

أنظر كذلك قرار مجلس شورى الدولة حين قضى أن "القرارات الصادرة بالدرجة الأخيرة عن اللجان الإدارية ذات الصلة القضائية، قابلة للتمييز أمام مجلس شورى الدولة بصفته مرجعاً تمييزياً، وذلك عملاً بأحكام المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة. ولا يجوز للجنة الترخيم الاستئنافية، وهي هيئة إدارية ذات صفة قضائية الناظرة في قضايا المصادرة والتبويض، البحث في مدى صلاحية مجلس شورى الدولة كمرجع نقض لقراراتها، بل عليها أن تلتزم بحدود ما قضى به عملاً بأحكام المادة ١٢٠ من نظام مجلس شورى الدولة." قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٧٢ بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٥ (رقم المراجعة ٢٠١٤/١٩٨٩٠)، متاح عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=123660&type=list>

تاريخ الزيارة الأخيرة (٢٠١٨/١١/٢٩).

أساسيين تتمثل في (أ) أن طلب الحكم بالغرامة الاكراهية مناطه امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها أو تقاعسها في تنفيذه دون مسوغ؛ (ب) وأن القاضي الإداري هو القيم على تحديد مقدار الغرامة الاكراهية على حسب كل حالة على حدة وأنه يملك سلطة تقليل أو تصفية الغرامة وفقاً للإجراءات المتخذة من قبل الإدارة في سبيل التنفيذ.

على الجانب الآخر، اتفق مجلس شورى الدولة اللبناني مع مجلس الدولة الفرنسي في ثلاثة مبادئ أساسية فيما يتعلق بمسألة تنفيذ الأحكام الإدارية والنظام القانوني للغرامة الاكراهية، وقد تمثلت هذه المبادئ في: (أ) القاضي الإداري هو الرقيب على مسلك الإدارة بحيث يترخص له سلطة التقدير فيما يتعلق بتحديد ما إذا كان سلوك الإدارة يُشكل امتناعاً عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها من عدمه؛^١ (ب) امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها يُشكل خطأ من شأنه أن يُرتب مسئوليتها في مواجهة المحكوم لصالحه، بحيث يملك هذا الأخير الحق في مطالبتها بالتعويض بدعوى مستقلة تندرج تحت مفهوم دعاوى القضاء الشامل؛^٢ (ج) يمثل الطلب المكتوب الآلية الإجرائية للحكم بالغرامة الاكراهية وإحداث أثرها المنشود، فلا يجوز إبداء طلب الحكم بالغرامة الاكراهية شفاهة.

(٧) أخيراً، بإستقراء النظام القانوني للغرامة الاكراهية كما ورد في نص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة وكما استقر عليه الحال في قضاء هذا الأخير، يمكن الوقوف على بعض المآخذ التي – في رأينا – أفرغت المادة ٩٣ من محتواها وجعلت من مجلس شورى الدولة جهة قضائية عاجزة عن إعمال أثر الغرامة ومن ثم كفالة تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة. ويمكن إيجاز هذه المآخذ في النقاط الآتية: (أ) أثر المشرع الإداري اللبناني الصمت فيما يتعلق بجواز تحويل القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر تنفيذية للإدارة لحملها على تنفيذ الأحكام الإدارية أو توجيهها لتمام التنفيذ على نحو معين؛ (ب) على الرغم من أن موقف المشرع قد جاء سلبياً فلم يجرز أو يحظر ممارسة سلطة إصدار الأوامر التنفيذية من قبل القاضي الإداري، إلا أن مجلس شورى الدولة قد فصل في المسألة على نحو يدعو للتساؤل هل المجلس حريص فعلاً على كفالة احترام وتنفيذ الأحكام الإدارية؟! فكما أثر المشرع الصمت حيال تنظيم المسألة، أثر المجلس تقييد نفسه بنفسه بالقول أن سلطة توجيه أوامر للإدارة تخرج عن اختصاصه بحجة أن تلك السلطة من شأنها تصيبه قيماً على أعمال الإدارة بما يجافى مبدأ الفصل بين السلطات، وهي حجة – في رأينا – واهية على النحو الذي سبق وأوضحناه؛ (ج) بالرغم من أن المشرع الإداري اللبناني، على خلاف ما فعله نظيره الفرنسي، قد أحجم عن تحديد المهلة التي يتم منحها للإدارة لتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها والتي يعنى انقضاؤها دون تمام هذا التنفيذ أو البدء فيه مبرراً لطلب الحكم بالغرامة الاكراهية،^٣ إلا أن مجلس شورى الدولة قد حدد هذه المدة بثلاثة أشهر. بالتالي، تعتبر مدة الثلاثة أشهر هي المدة المعقولة، وفقاً لما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة، لتنفيذ الإدارة الحكم الصادر في مواجهتها، بحيث يفتح السبيل أمام المحكوم لصالحه للتقدم بطلب الحكم بغرامة اكرهية إذا ما انقضت هذه المدة دون تمام التنفيذ أو اتخاذ إجراءات جديدة تكشف بجلاء عن نية الإدارة في التنفيذ. وما يؤخذ على المجلس في هذا الشأن أنه – في رأينا – كان من الأفضل عدم تحديد المهلة المعقولة للتنفيذ بميعاد حتمي بل يكون مرد هذا التحديد كل حالة على حدة وفقاً لظروف الدعوى محسوباً معها الإجراءات المتطلبة للتنفيذ والصعوبات والمعوقات التي قد تعترض الإدارة.

^١ أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٨٨ بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٠ (رقم المراجعة ١٩٩١/٣١٧٥)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر، المجلد الأول (١٩٩٨)، ص. ٣٠٣.

^٢ أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٨٩ بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٠ (رقم المراجعة ١٩٩٢/٣٢٩٦)، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر، المجلد الأول (١٩٩٨)، ص. ٣٠٥.

^٣ وفقاً للمادة ٣/٩٣١ من قانون العدالة الإدارية الفرنسي في حالة ما إذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها بمقتضى قراراً صريحاً منها، يقدم المحكوم لصالحه طلب الحكم بالغرامة الاكراهية خلال شهرين من اليوم التالي لإعلانه بهذا الرفض أو العلم به. أما إذا لم يصدر عن الإدارة قراراً صريحاً برفض التنفيذ، فيقدم الطلب بعد ستة أشهر من تاريخ إعلان الإدارة بالحكم أو علمها به.