

## المعايير النظرية لتوزيع الاختصاص بين القضاءين العادي والإداري ومدى انطباقها في لبنان

ومصر والعراق

م.د. زيد كاظم محمود

قسم القانون - كلية العمارة الجامعة

### الملخص:

إنّ نظام القضاء المزدوج - الذي يقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين، إحداهما جهة القضاء العادي، والثانية جهة القضاء الإداري- يتضمّن مشاكلَ تتعلّق بتحديد دائرة اختصاص كلّ جهة، وإنّ نشأة القضاء الإداري واختصاصه بنظر المنازعات الإدارية لم يسلب جهة القضاء العادي ولاية النظر في المنازعات الإدارية بصفة مطلقة، فقد استمرت المحاكم العادية - رغم وجود القضاء الإداري - بنظر بعض المنازعات الإدارية. وبسبب هذا الوضع المؤدّي إلى اختصاص جهتي القضاء بنظر منازعات الإدارة، تثار مشكلةٌ تتعلّق بضوابط الاختصاص، وتوزيع المنازعات بين الجهتين؛ إذ لا بدّ من معيار يكون أساساً لهذا التوزيع، حتى يسهل - بمقتضاه - التعرف على ما يدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري، وما يُعتبر من اختصاص القضاء العادي.

الكلمات المفتاحية ( المعايير - توزيع الاختصاص - المنازعات - القضاء العادي - القضاء الإداري )

**Theoretical standards for distributing jurisdiction between the ordinary and administrative judiciaries and the extent of their application in Lebanon, Egypt and Iraq.**

**Dr. Zaid K. Mahmoud**

**Department of Law – Faculty of Architecture University**

### **Abstract:**

**The dual judicial system – which is based on the existence of two judicial bodies, one of which is the regular judiciary, and the second the administrative judiciary –**

includes problems related to defining the area of jurisdiction of each body, and the emergence of the administrative judiciary and its jurisdiction to hear administrative disputes did not deprive the regular judiciary of the jurisdiction to hear disputes. Administrative in an absolute sense. Regular courts have continued – despite the presence of the administrative judiciary – to hear some administrative disputes. Because of this situation that leads to the jurisdiction of the two judicial bodies to hear administrative disputes, a problem arises related to the controls of jurisdiction and the distribution of disputes between the two bodies, as there must be a standard as a basis for this Distribution, so that it is easier to identify what falls within the jurisdiction of the administrative judiciary, and what is considered to be the jurisdiction of the ordinary judiciary). Keywords: (standards – distribution of jurisdiction – disputes – ordinary judiciary – administrative judiciary).

#### المقدمة:

ينصبّ اختصاص القضاء الإداري أساساً على رقابة الأعمال الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق الفصل في المنازعات التي ترفع ضدّ هذه الأعمال، سواء بالإلغاء (الإبطال) أم بالتعويض. وهنا يثار سؤال هو: هل يختصّ القضاء الإداري بالرقابة على جميع أعمال السلطة الإدارية؟

لقد ظهرت هذه المشكلة في فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر؛ إذ إنّ مجلس الدولة الفرنسي، ومثله فيما بعد مجلس شورى الدولة اللبناني ومجلسا الدولة المصري والعراقي، على الرغم من اختصاص كلّ من هذه المجالس بشكل عام كقضاء إداري، إلا أنها رفضت أن يمتد اختصاصها القضائي بكافة المنازعات الإدارية. والسبب في ذلك أنها لم تجد من المنطق أن تختصّ بالأعمال التي تقوم بها الإدارة في نطاق إدارتها لأموالها الخاصة بوصفها شخصاً من

أشخاص القانون الخاص؛ وبالتالي، من الطبيعي أن تخضع للقانون الخاص في نطاق هذا النشاط، ومن ثم يكون القضاء العادي هو صاحب الولاية في نظرها<sup>(١)</sup>.

### أولاً: أهمية البحث:

أن إنشاء مجلس الدولة الفرنسي الفضل في إيجاد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، متخصص في الفصل بالمنازعات الإدارية؛ إذ تبع فرنسا في إنشاء قضاء إداري مستقل عدد من الدول، منها لبنان، ومصر، والعراق. وأمام هذا الفصل بين جهتين قضائيتين مختلفتين، أصبح من الضروري في كل نزاع معرفة الجهة القضائية المختصة للنظر فيه، فالرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة بوصفه جهة متخصصة تمارس رقابتها على الأعمال الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وذلك طريق الفصل في المنازعات التي تُرفع ضدّ هذه الأعمال، سواء بالإلغاء أم التعويض، وقد تتسع سلطات القاضي الإداري لتشمل الملاءمة بحيث يتمكن من توجيه أوامر إلى الإدارة أو تعديل القرار الإداري. في حين أن اختصاص القضاء العادي - من حيث المبدأ - هو النظر في المنازعات الناشئة بين الأفراد أو أشخاص القانون الخاص.

### ثانياً: إشكالية البحث:

إنّ مشكلة تعدّد الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية في العراق ودول المقارنة أصبح من اختصاص جهات عديدة، هي: محكمة القضاء الإداري ومحكمة القضاء العادي، وهذا الأمر ينال من الفكرة الأساسية التي بُني عليها القضاء الإداري، وهي إيجاد جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي تنظر في المنازعات الإدارية، لما لها من طبيعة متميزة عن المنازعات المدنية؛ لذا واجه مجلس الدولة الفرنسي مشكلة وضع معيار عام يحدّد اختصاصه بالمنازعات الإدارية، بالمعنى الدقيق للاصطلاح، خاصّة بعد أن أصبح صاحب الولاية العامّة على المنازعات الإدارية، ولهذا لا يمكن القول بأن القضاء الإداري يختصّ بكلّ عمل أو نشاط مارسه الإدارة. لذا، إلا أنّ وضع معيار عام لتحديد الجهة القضائية المختصة، لم يكن محلّ اتفاق الفقه والقضاء الإداري، فقد اختلفت الآراء وتعدّدت المعايير العامّة.

لذا، ينبغي أن يكون هناك معايير نظرية لتوزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري.

#### ثالثاً: أسباب اختياري للموضوع:

إنّ من أسباب اختياري لهذا الموضوع عنوانا لبحثي هذا، هو الأثر الهام والفعال لدور المعايير النظرية لتوزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري مدى انطباقها في دول المقارنة، كما إنّ مثل هذا الموضوع لم يلق نصيباً كافياً من البحث على الرغم من أهميته الكبرى، وقد اخترناه موضوعاً لهذا البحث على أمل الإسهام في توضيح دور هذه المعايير في توزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري.

#### رابعاً: منهج البحث:

لتسهيل الدراسة والبحث في هذا الموضوع، وللوصول إلى الحلول والنتائج المناسبة للإشكالية المطروحة، فإنني اتبعت المنهج التحليلي القانوني في طريقة معالجة النصوص، وكذلك اتبعت المنهج المقارن، لمقارنة الاجتهادات القضائية، والوصول إلى موقف القانون العراقي.

#### خامساً : خطة البحث:

**المطلب الأول:** المعايير النظرية لتوزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري.

**الفرع الأول:** التطور التاريخي لمعايير توزيع الاختصاص في القضاء الإداري.

**الفرع الثاني:** أهم المعايير النظرية في توزيع الاختصاص القضائي.

**المطلب الثاني:** معايير توزيع الاختصاص القضائي في دول المقارنة ( مصر ولبنان)

والعراق.

**الفرع الأول:** معايير توزيع الاختصاص القضائي في دول المقارنة ( مصر ولبنان).

**الفرع الثاني:** معايير توزيع الاختصاص القضائي في العراق.

#### المطلب الأول

**المعايير النظرية في توزيع الاختصاص بين القضاة العادي والإداري**

أنّ اختصاص القضاء الإداري لم يشمل أعمال الإدارة كلّها، والمنازعات الإدارية كلّها، أيّ إنّ القاضي

الإداري صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية لا يُعنى بمنازعات الإدارة التي لا تتصل بنشاط الإدارة كسلطة عامة، والتي تأتيها الإدارة بأساليب ووسائل الأفراد. فهذا الاختصاص يعود للقضاء العادي، وليس للقضاء الإداري، ويُطبّق عليه القانون الخاص.

لذا، لا بدّ من الاطلاع على ما توصل إليه الفقه والاجتهاد من حلول لوضع حدّ للمنازعات الخاصة بتوزيع الاختصاص، وهذا ما سنحاول بحثه في فرعين من خلال الأول: سنتناول فيه التطور التاريخي لمعايير توزيع الاختصاص في القضاء الإداري. أما الثاني: أهم المعايير النظرية في توزيع الاختصاص القضائي.

### الفرع الأول: التطور التاريخي لمعايير توزيع الاختصاص في القضاء الإداري

تمارس الإدارة العامة نوعين من النشاطات، هما: النوع الأول، ويضم النشاطات التي تخضع للقانون الإداري، والنوع الثاني، ويشمل النشاطات التي تخضع للقانون الخاص؛ ومن هذا التقسيم يتّضح لنا أنّ نطاق القانون الإداري يتحدّد بنوع واحد فقط من أنواع نشاطات الإدارة<sup>(٢)</sup>.

وقبل الدخول في مشكلة تحديد المعيار العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لا بدّ لنا من إلقاء الضوء على المراحل التاريخية التي حدثت فيها أهم الإصلاحات التي اعترّف فيها لمجلس الدولة الفرنسي بصفة القاضي العام في المنازعات الإدارية.

فمنذ نهاية القرن التاسع عشر، أي منذ صدور قانون (٢٤ مايو ١٨٧٢)، الذي منح مجلس الدولة الفرنسي، القضاء المفوض، أصبح هذا المجلس هو القاضي ذو الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية الذي يصدر بشأنها أحكاماً ملزمة ونهائية، وقد تقرّر هذا المبدأ عملياً في الحكم الشهير (cadot)؛ إذ كان من السائد في ذلك الوقت، ولمدة طويلة، أن يتم الإعداد لأيّ دعوى أمام مجلس الدولة، عبر مراجعة الوزير الذي كان يشكّل الدرجة الأولى من المحاكمة. وقد جرى التخلّي عن هذه النظرية بقرار (١٣ كانون الأول ١٨٨٩)، الذي اعترف لمجلس الدولة بصفة قاضي القانون العام، ومنذ ذلك الوقت أصبح من الجائز قبول المراجعة أمامه مباشرةً من دون أن يسبقها مراجعة الوزير<sup>(٣)</sup>.

وهكذا كان مجلس الدولة في آن واحد قاضي القانون العام والمحكمة العليا، وأيّ نزاع ينشأ كانت تتم المراجعة بشأنه أمامه، إما مباشرة إذا لم يُسند إلى أيّ قضاء إداري بموجب نصّ قانوني، وإما عن طريق الاستئناف أو المراجعة للنقض، إذا كان قد سبق وعرض، بموجب نصّ على قضاء إداري آخر<sup>(٤)</sup>.

ونتيجة ازدياد العبء القضائي على مجلس الدولة الفرنسي الذي كان المحكمة الأولى والأخيرة في عموم المنازعات القضائية، تراكمت عنده أعداد كثيرة من النزاعات الإدارية، ما تسبب بتأخر تصفية القضايا لسنوات عديدة. وكان يتلقّى كلّ سنة ضعف القضايا التي كان بإمكانه إنجازها. لذلك صدر مرسوم (٣٠ أيلول / سبتمبر / ١٩٥٣)، الذي أنشأ المشرّع الفرنسي بمقتضاه المحاكم الإدارية والإقليمية، لتصبح هي المحاكم ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، كقاضي المحكمة الأولى. وأصبح مجلس الدولة قاضي استئناف أو المحكمة الثانية عن أحكام المحاكم الإدارية. وكانت لهذا الإصلاح نتائج إيجابية، فقد جرى تخفيف العبء عن مجلس الدولة، وتم استدراك التأخير في القضايا، وفرضت المحاكم الإدارية سلطتها. إلا أنّ إغراق مجلس الدولة بالمراجعات، ظهر من جديد بعد مرور ثلاثين عاما نتيجة ازدياد عدد المراجعات الاستئنافية الذي تجاوز عدد القرارات المتخذة في السنة نفسها<sup>(٥)</sup>.

لذلك صدر قانون (٣١ كانون الأول / ديسمبر / ١٩٨٧)، الذي كان بمثابة التجديد الرئيس للإصلاح عبر إنشاء المحاكم الاستئنافية الإدارية، كدرجة جديدة في القضاء الإداري بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة. ثم بعد ذلك تم التنظيم مجدداً، بالنسبة لنقل الاستئنافات ضدّ أحكام المحاكم الإدارية في مراجعة تجاوز حدّ السلطة ضدّ الأعمال غير التنظيمية إلى محاكم الاستئناف الإداري في مرسوم (١٧ آذار / مارس / ١٩٩٢)<sup>(٦)</sup>.

وهذه كانت أهم المراحل التاريخية التي حدث فيها أهم الإصلاحات التي كان من شأنها تقليل الضغط على مجلس الدولة الفرنسي، ما أدى إلى إحداث تطوّر هام في مجلس الدولة الفرنسي؛ إذ إنّه خلال هذه المراحل، تم اقتراح عدد من المعايير، التي أدت إلى إثارة التساؤل حول مدى أحقيتها أو فعاليتها في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية.

## الفرع الثاني: أهم المعايير النظرية في توزيع الاختصاص القضائي

سنناول في هذا الفرع أهم المعايير النظرية في توزيع الاختصاص التي نص عليها مجلس الدولة الفرنسي وكما

يلي:-

### أولاً: معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة المالية:

وجد هذا المعيار اهتماماً من فقهاء القانون العام الفرنسي، وأبرزهم الفقيه ( لا فيريير La ferriere ) واعتمدها كلٌّ من الفقهاء (أوكوك Aucoc) و(ديكروك Ducroq) والعميد (بارتيليمي Berthelemy) كأساس لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، وهذا المعيار يعتمد على التفرقة بين أعمال السلطة وبين أعمال الإدارة، وطبقاً له تخضع أعمال السلطة وحدها لاختصاص القضاء الإداري، ويُطبَّق عليها القانون الإداري. وهو يفرق بين نوعين من الأعمال التي تقوم بها الإدارة: النوع الأول: أعمال السلطة، والنوع الثاني: أعمال الإدارة<sup>(٧)</sup>.

بالنسبة للنوع الأول: إن أعمال السلطة هي الأعمال الصادرة من الهيئات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة، وهي تتمتع بحق الأمر والنهي، وتختص أعمال السلطة التي يختص بنظرها القضاء الإداري فقط في القرارات الإدارية، لما تتضمنه من معنى السلطة القائمة على الأمر والنهي. ففي هذه الحالة تخرج أعمال السلطة من إطار القانون الخاص، ويكون القاضي الإداري هو المرجع الصالح للبت في أي نزاع ناجم عن هذه الأعمال.

أما النوع الثاني: فيتمثل في أعمال الإدارة المالية أو العادية، وهي التي تمارسها الإدارة كأي فرد عادي، ولا تتصف بطابع السلطة التي تدير هنا، مصالحها كما يدير الأفراد مصالحهم، ويشمل هذا النوع من أعمال الإدارة العقود التي تبرمها الإدارة مهما كانت، بالإضافة إلى الأعمال المادية للإدارة، والتي تؤدي إلى مسؤوليتها التقصيرية<sup>(٨)</sup>.

بناءً على ذلك، يخضع النوع الأول ((أعمال السلطة)) لرقابة القضاء الإداري، لأنه يصدر من الإدارة كسلطة عامة أمرة، ولاختلافه عن النشاط الخاص للأفراد، بينما تختص المحاكم العادية بالمنازعات المتعلقة بالنوع الثاني ((من أعمال الإدارة)) لكونها أعمالاً مادية، ولعدم وجود مبرر لانتزاعها منها.

وقد ساد هذا المعيار - معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة- في القرن التاسع عشر حتى عام ١٨٧٣؛

حيث هجره القضاء الإداري، بالإضافة إلى معظم الفقه الإداري. بسبب الانتقادات التي وُجِّهت إلى هذا المعيار، لكون هذا المعيار يُضيق أكثر من اللازم من نطاق المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري، كما يضيق جداً من نطاق تطبيق القانون الإداري، لأنه يقصر أعمال السُّلطة على القرارات أيّ الأوامر والنواهي، ويستبعد جميع عقود الإدارة من نطاق القانون الإداري، بالإضافة إلى استبعاد مسؤولية الدولة عن الأعمال المادية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: معيار المرفق العام:

في عام (١٨٧٣) عدل القضاء الإداري رسمياً عن معيار أعمال السُّلطة وأعمال الإدارة، وظهر معيار جديد ليس من وضع الفقهاء، وإنما من صنع القضاء (مجلس الدولة)، هو معيار المرفق العام<sup>(١٠)</sup>، واحتل هذا المعيار مكاناً كبيراً في القانون الإداري، وفي تحديد اختصاص القضاء الإداري، وكان أول حكم هام أرسى مبادئ هذا المعيار الجديد، هو حكم محكمة حلّ الخلافات الفرنسية في قضية بلانكو (Blanco) الصادر في (٨ شباط /فبراير/ عام ١٨٧٣)، وتدور وقائع هذه القضية ((حول طفلة تعرضت للدهس من إحدى عربات النقل التابعة لشركة تبغ فرنسية في مدينة بوردو، وقد رفع والد الطفلة دعوى أمام القضاء العادي، يطالب فيها بالتعويض عن الأضرار التي أصابت طفلته وفق ما تنصّ عليه المواد (١٣٨٢ و ١٣٨٣ و ١٣٨٤) من القانون المدني الفرنسي، إلا أنّ المحكمة ادعت عدم اختصاصها بالدعوى، ورفعت الأمر إلى محكمة تنازع الاختصاص، التي قررت في (٨ فبراير ١٨٧٣) أنّ الدعوى من اختصاص القضاء الإداري، نظراً لأنّ الضرر قد وقع بسبب عربة تابعة لمرفق عام، أيّ بسبب نشاط مرفق عام، فلا تختص المحاكم العادية - على الإطلاق - بنظر الدعاوى المقامة ضدّ الإدارة بسبب المرافق العامة، مهما كان موضوع تلك الدعاوى، حتى إذا كان يطلب فيها من القضاء العادي مجرد الحكم عليه بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها، ومن دون أن يطال حكم القضاء العادي إبطال أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة)). وبهذا الحكم أخذت محكمة التنازع بمعيار المرفق العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وثبتت عليه أساس القانون الإداري<sup>(١١)</sup>.

وقد تأكّد معيار المرفق العام في أحكام لاحقة في السنوات الأولى للقرن العشرين، ومن أهمّها حكم مجلس

الدولة الفرنسي في قضية تيرييه (Terrier) في عام ١٩٠٣. وكذلك حكم محكمة التنازع في قضية فيتري (Feutry) عام ١٩٠٨. وأيضاً حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية تيرون (Therond) عام ١٩١٠، وغيرها من الأحكام التي أكّدت على ولاية القضاء الإداري في المنازعات الناشئة عن نشاطات المرفق العام، كما أيدّ القضاء العادي معيار المرفق العام في تحديد أساس القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري من خلال رفضه النظر في الدعاوى التي تنشأ عن نشاط المرفق العام، وإعلانه أنّ كلّ ما يتعلّق بها من اختصاص القضاء الإداري حصراً<sup>(١٢)</sup>.

ومؤدّي هذا المعيار أنّ الدولة ليست مجرد شخصي يتمتّع بالسيادة والسّلطان، أو لها إرادة ذاتية تعلو إرادة الأفراد فقط، كما ذهب إلى ذلك نظريّة السّلطة العامّة؛ بل هي مجموعة من المرافق العامّة التي تعمل لخدمة المجتمع وإشباع حاجات الأفراد، وهذه المرافق هي مشروعات تستهدف تحقيق المنفعة العامّة لجميع المواطنين، أو لقطاع من قطاعاتهم، مثل مرافق الدفاع والأمن، والقضاء، والصحة، والسكك الحديدية، ومرافق توريد الحاجات الأساسية، كالمياه والكهرباء والغاز. لذلك تصبح المرافق العامّة هي الميدان الحقيقي لتطبيق القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، فوجود قانون إداري يستلزم قضاءً متخصصاً، ومجال هذا القانون هو تنظيم وسير المرافق العامّة، أما أوجه نشاط الإدارة خارج ميدان المرافق العامّة أيّ الأنشطة التي تهدف إلى الربح والإيراد دون تحقيق المنفعة العامّة، فهي تخضع للقانون الخاصّ، ولإختصاص القضاء العادي<sup>(١٣)</sup>.

وقد أيدّ معيار المرفق العام، وهو المعيار الأعم والأشمل، جانب هام من الفقه الإداري الفرنسي، كأساس لبناء القانون الإداري وتطبيقه وكأساس لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، وهكذا ظهرت مدرسة المرفق العام، التي جعلت نظريّة المرفق العام من أهم نظريّات القانون الإداري التي يعتبر من أعلامها من فقهاء فرنسا الكبار الأستاذ ديجي (Duguit) والأستاذ بونارد (Bonnard) والأستاذ جيز (Jeze)<sup>(١٤)</sup>.

وفي ذلك ذهب الأستاذ جيز (Jeze) إلى القول بأنّ (فكرة المرفق العام هي الفكرة الأساسية للقانون الإداري، وإليها وحدها ترجع جميع الموضوعات، وتُرد إلى القانون الإداري، فالموظف الحكومي يكتسب صفة الموظف العام لأنّه

يعمل في خدمة مرفق عام، ولأنّ ضمان سير المرفق يقتضي إنشاء قواعد مستقلة تسري على من يعملون في خدمة هذا المرفق، والعقود التي تبرمها الإدارة لا تعدّ عقوداً إدارية إلا إذا اتصلت بمرفق عام، وخضعت لقواعد تقرّ للإدارة ببعض الحقوق والامتيازات التي لا مقابل لها في القانون الخاص، بهدف ضمان سير المرفق العام وانتظامه، ومسؤولية الإدارة عمّا يقع منها من أخطاء في شأن إدارتها للمرافق العامة، وتخضع لقواعد مستقلة، هي قواعد المسؤولية الإدارية التي تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية، وكذلك الحال في شأن خضوع أموال المرافق العامة لقواعد خاصة في شأن حمايتها، تختلف عن تلك المقررة لحماية الأموال الخاصة<sup>(١٥)</sup>.

لكنّ ظروف تطوّر نشاط الدولة والاتجاه العام لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي أديا إلى حدوث أزمة في معيار المرفق العام. وأسباب هذه الأزمة هي الصعوبات الاقتصادية المصاحبة للحربين العالميتين، بالإضافة إلى تأثير الأفكار والاتجاهات الاشتراكية ذلك كآدى نزول الدولة إلى ميدان النشاط الاقتصادي الذي كان مقصوراً على الأفراد قبل الحرب العالمية الأولى، بالإضافة إلى ظهور تنظيمات اجتماعية جديدة تحت تأثير الدولة ورقابتها، ومنها المرافق العامة التجارية والصناعية والمرافق العامة الاجتماعية؛ ومن أهمها مرافق التأمينات الاجتماعية للعمال، والتأمينات الاجتماعية للأسر التي تتميز بأنها وإن كانت تخضع لرقابة الدولة، ولتنظيم أساسه تشريعي ولائحي، إلا أنّ إدارتها المباشرة يتولاها الأفراد ممثلو العمال وأصحاب الأعمال، في إطار شكل قانوني جديد، ينتمي إلى القانون الخاص ما يجعلها تخضع إلى اختصاص القضاء العادي على الرغم من وصفها بأنها مرافق عامة<sup>(١٦)</sup>. كذلك ظهور مرافق إدارية تديرها أشخاص معنوية خاصة، ويتكوّن أعضاؤها من المهنيين في قطاعات الصناعة أو التجارة أو الزراعة أو الرياضة، ليس بهدف ممارسة هذه المهن، وإنما بهدف تنظيمها على نحو يحقّق توجيه هذه النشاطات نحو المصلحة العامة، وهذه المرافق تأسست بناء على قوانين، وتخضع لرقابة الدولة، ولكنها تدار بواسطة أشخاص خاصة تنتمي إلى القانون الخاص<sup>(١٧)</sup>.

بناءً على ما سبق وللمركز على مظاهر أزمة المرفق العام، نحدّد هذه المظاهر كما يلي:

١ - ظهور المرافق العامة التجارية والصناعية، وكذلك المرافق العامة الاجتماعية التي يمكن أن تخضع - كقاعدة

عامة - للقانون الخاص، ولإختصاص القضاء العادي، ما يعني أنّ معيار المرفق العام لم يعد حاسماً في إختصاص القضاء الإداري.

٢- ظهور هيئات خاصّة، ليس لها وصف الشخص العام أو المؤسسة العامّة، تقوم بإدارة مرافق عامة، وبالذات مرافق عامة إداريّة من صنف المرافق التقليديّة للدولة، وهذا المظهر للأزمة أدّى إلى إصابة معيار المرافق العامّة في عنصر هام من عناصره، وهو العنصر العضوي لوصف المرفق العام. لأنّ المرفق العام كان يُدار تقليدياً عن طريق شخص عام، مثل: الدولة أو الأشخاص المعنويّة العامّة، كالأشخاص المحليّة والمؤسسات العامّة<sup>(١٨)</sup>.

وهكذا، فقد معيار المرفق العام العنصر العضوي، الذي كان يميّزه، ويعبر عن فكرة الدولة والشخص العام، وبالذات، فقد معيار المرفق العام أيضاً دوره الأساسي كمعيار، لأنّه لم يعد الشرط الكافي لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وفي تحديد نطاق الإختصاص القضائي للقضاء الإداري. لذلك بدأ الفقه يبحث عن معيار جديد، يفسر به هذه التّطورات التي لحقت بالحياة العامّة، والتي انعكست في أحكام مجلس الدولة ومحكمة تنازع الإختصاص.

### ثالثاً: معيار السّلطة العامّة:

قام هذا المعيار على أساس تغليب الوسائل على الأهداف، ويُعتبر العميد موريس هوريو ( Maurice Hauriou) أول من أسّس مدرسة مناهضة ومقابلة لمدرسة المرفق العام، تسمّى مدرسة السّلطة العامّة، وفكرة السّلطة العامّة في رأيه هي الأفضل في تحديد نطاق القانون الإداري، ونطاق إختصاص القضاء الإداري، لأنّ أهمّ عنصر في نظام القانون الإداري المستقلّ عن القانون الخاص، ليس هو الأهداف المتصلة بالمنفعة العامّة أيّ إنّه ليس هو المرفق العام؛ بل هو عنصر الوسيلة أو الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق الأهداف العامّة، وتلك الوسائل تتميّز بسلطات وامتيازات استثنائيّة لا نظير لها في علاقات الأفراد، أيّ في نطاق القانون الخاص<sup>(١٩)</sup>.

ويجب أنّ نعرف أنّ معيار السّلطة العامّة، ليس هو المعيار القديم الذي ظهر في القرن التاسع عشر، والذي كان يفرّق بين أعمال السّلطة وأعمال الإدارة، فهذا المعيار القديم كان يقصر إختصاص القانون والقضاء الإداري على

القرارات الإدارية وحدها، في حين تكون عقود الإدارة كلها من اختصاص القضاء العادي والقانون الخاص. أما معيار السلطة العامة في نظر (العميد هوريو) فلا يقتصر على فكرة الأمر والنهي الضيقة؛ بل إنه يتسع ليشمل كل عمل إداري مارسته الإدارة بوصفها سلطة عامة تستخدم وسائل أو امتيازات القانون العام، ومن ثم إن مفهوم العمل الإداري ليس مقتصرًا فقط على قرارات الإدارة؛ بل يشمل أيضاً عقود الإدارة إذا تضمنت شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود الأفراد، وتعبّر عن السلطة العامة<sup>(٢٠)</sup>.

كذلك بين (العميد هوريو) أن السلطة العامة ليست عبارة عن امتيازات، وهي ليست مطلقة، وإنما تحكمها ضوابط وقيود محدّدة، فهي سلطة موضوعية تصبو نحو تحقيق أهداف معينة هي المرافق العامة، وعلى إثر أزمة معيار المرفق العام، عاد معيار السلطة العامة من جديد في أوائل الخمسينيات من القرن العشرين، ومن مؤيديه العميد ((جورج فيديل)) الذي جدّد معيار السلطة العامة. وقد عرّف القانون الإداري بأنه مجموعة القواعد المطبقة على نشاط السلطة التنفيذية حين تستخدم أساليب السلطة العامة. وبهذا التعريف يكون قد أعلن أنه يوجد ارتباط وثيق بين الإدارة والسلطة التنفيذية؛ حيث تباشر هذه الأخيرة وظيفتها الإدارية بواسطة الضبط الإداري والمرفق العام<sup>(٢١)</sup>.

وبذلك يتضمن المعيار عنصرين، هما: نشاط السلطة التنفيذية من ناحية، واستخدام السلطة العامة من ناحية أخرى. فبالنسبة للعنصر الأول، يترتب استبعاد نشاط الأفراد، ونشاط السلطتين التشريعية والقضائية، وأعمال السلطة التنفيذية التي تُعرف بالأعمال الحكومية. أما بالنسبة للعنصر الثاني المتعلق بأساليب السلطة العامة، فهو يُحدّد اختصاص القضاء الإداري ومجالات تطبيق أحكام القانون الإداري - كما هو واضح بالنسبة للضبط الإداري - عند استعمال هذه الأساليب في مجال المرافق العامة والعقود الإدارية<sup>(٢٢)</sup>.

وعلى أساس معيار السلطة العامة، تخرج من نطاق تطبيق القانون الإداري، مجالات إدارة الدولة لأملكها الخاصة، وعقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، وإدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية، من نطاق القانون الإداري؛ وبالتالي، لا يختص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بها. ومن الأحكام التي صدرت عن

الاجتهاد الفرنسي متبنيه معيار السّطة العامّة نذكر - على سبيل المثال - أحكام ((قناة جينياك)) و((غرانييت بورفيرويد))<sup>(٢٣)</sup>.

رابعاً: معيار أعمال الإدارة العامّة وأعمال الإدارة الخاصّة:

إنّ هذا المعيار هو الأحدث والأشمل من بين المعايير التي ذكرناها، وهو يتميّز بأنّه يؤدّي إلى توسيع اختصاص القضاء الإداري، على عكس المعيار الأول القديم الذي يحصر نطاق هذا الاختصاص في أعمال السّطة المتضمّنة للأمر والنهي فقط، كذلك يتميّز عن معيار السّطة العامّة السابق ذكره، والذي يحصر نطاق اختصاص القضاء الإداري في فكرة استخدام الإدارة لامتيازات القانون العام وسلطاته، وقد أيد معيار الإدارة العامّة والإدارة الخاصّة قسم كبير من فقهاء القانون الإداري، من أهمهم جان لويس دي كوراي (J.L.De Corail)، ورينيه شابييه (R.Chapus)، وروسية (Rousset)، وأيزنمان (Eisenmann).

وفكرة هذا المعيار - تتفق في الجوهر - مع معيار السّطة العامّة الذي نادى به العميد ((هوريو)) والعميد ((فيديل)) من حيث إنّ العبرة بالوسائل المستعملة من جانب الإدارة في ممارسة نشاطها، وليس بأهداف هذا النشاط أو طبيعته. ولكنّ معيار الإدارة العامّة يختلف عن معيار السّطة العامّة من حيث إنّ معيار السّطة العامّة يتوقّف فقط على فكرة استخدام الإدارة لامتيازات القانون العام وسلطاته، أما معيار الإدارة العامّة، فهو يرى أنّ وسائل القانون العام لا تشمل فقط الامتيازات الاستثنائية أو غير المألوفة في القانون الخاص<sup>(٢٤)</sup>.

ومن ثمّ يظهر معيار الإدارة العامّة في كلّ نشاط تمارسه الإدارة في ظروف غير مألوفة في القانون الخاصّ ويكون ذلك في حالتين:

**الحالة الأولى:** هي استعمال الإدارة امتيازات غير عادية، وبذلك تكون الإدارة في مركز أسمى من الأفراد.

**الحالة الثانية:** هي وجود قيود والتزامات غير مألوفة في القانون العادي، وبذلك تكون الإدارة في مركز أدنى من الأفراد.

وإذا كانت الإدارة تسيّر أمورها - عادة - باستخدام أساليب الولاية العامّة فإنها تتحلّى في بعض الأحيان عن

امتيازاتها، فتُجري عقوداً مثل التي يجريها الفرد العادي، فإذا تصرفت الإدارة ضمن نطاق الولاية العامة، كَمَا أمام عمل من أعمال الإدارة العامة، أما إذا تصرفت ضمن نطاق القانون العادي، فإن عملها يكون من قبيل الإدارة الخاصة<sup>(٢٥)</sup>.

وعلى هذا الأساس تكون أعمال الإدارة العامة بنوعها (النوع الذي يتضمّن امتيازات السلطة العامة أو قيوداً غير مألوفة) تخضع للقانون الإداري، ويختصّ بها القضاء الإداري. أما أعمال الإدارة الخاصة التي تستعمل فيها وسائل القانون الخاصّ، فهي تخضع للقانون الخاصّ، ويختصّ بها القضاء العادي. ويدخل ضمن أعمال الإدارة الخاصة عقود الإدارة التي لا تتضمّن شروطاً استثنائية أو غير مألوفة، ومجالات إدارة الدولة لأملكها الخاصة، وكذلك المنازعات الإدارية الناشئة عن المرافق الصناعية والتجارية أو المرافق العامة الاجتماعية، ويعتقد أنصار معيار الإدارة العامة أنه هو المعيار الذي تستوحيه الأحكام الأساسية الصادرة من مجلس الدولة أو محكمة التنازع الفرنسية<sup>(٢٦)</sup>.

#### خامساً: معيار المنفعة العامة:

إزاء عدم صلاحية فكرة المرافق العامة كأساس يمكن الاعتماد عليه في تحديد نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، اتجه الفقه الفرنسي إلى البحث عن معيار آخر يصلح في هذا الخصوص، فنادى البعض بفكرة المنفعة العامة كأساس للقانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه.

وتبنّى هذه الفكرة الأستاذ ((مارسيل فالين))، الذي اعتبرها على حدّ قوله: ((الفكرة الأم في القانون الإداري، هي التي يتحدّد على أساسها نطاق تطبيقه، ذلك أنّ الإدارة تستهدف بنشاطها الإداري تحقيق النفع العام، وأنّ المرفق العام ليس سوى وسيلة من الوسائل الموجهة لخدمة المنفعة العامة))<sup>(٢٧)</sup>.

وخلاصة ما يقوله الأستاذ ((مارسيل فالين)) في هذا الشأن هي أنّ الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية الأخرى لا تتولّى تصريف الشؤون العامة لحسابها الخاصّ، وأنها لا تباشر وظائفها المقررة لها في القانون، كما لا تباشر مختلف الأساليب الفنية التي تقتضيها هذه الوظائف لتحقّق لنفسها أغراضاً ذاتية، ولكنّها على العكس من ذلك تباشر هذه الوظائف، وهذه الأساليب لتحقّق - بالنيابة عن الجماعة وباسم أفراد الشعب - أعمالاً ذات نفع عام يستفيد

منها كلّ المواطنين في الدولة؛ بل وكلّ الأجانب المقيمين على أرضها. فإذا ثبت ذلك، وكان الأصل في القاعدة القانونية أنّها تدور مع غايتها، أيّاً كانت الوسائل المتبعة لتحقيق هذه الغايات، فإنّه يكون من المتعيّن أن تؤخذ فكرة النفع العام بعين الاعتبار، لأنّ غاية النشاط الإداري هي تحقيق النفع العام<sup>(٢٨)</sup>. وعلى ذلك، فإنّ الأستاذ ((فالين)) يرى أنّه ما دام تحقيق النفع العام هو هدف جملة قواعد القانون الإداري، فلا بدّ من ارتباط ذلك القانون بهدفه مع إبراز ذلك الهدف كأساس ومجال له<sup>(٢٩)</sup>.

ويعبئ الأستاذ ((فالين)) على فكرة السّلطة أنّها تربط القانون الإداري بالوسيلة دون الغاية، كما يرى أنّ معيار المرفق العام - على الرغم من الاعتراف بأهمّيته - لا يجوز اعتباره أساساً للقانون الإداري؛ إذ لا يعدو كونه إحدى الوسائل الفنية التي تلجأ إليها السّلطات الإداريّة لتحقيق النفع العام. ويقول أيضاً إنّ غاية الإدارة هي التي تبرّر ممارستها السّلطة العامّة، وكذلك إنشاء المرافق العامّة، ومن ثمّ يجب اعتبار هذه الغاية (النفع العام) الأساس الأول للقانون الإداري، وكذلك لاختصاص القضاء الإداري، باعتبار أنّ فكرة النفع العام إنّما تمثّل الهدف النهائي الذي تسعى قواعد هذا القانون إلى تحقيقه<sup>(٣٠)</sup>.

وقد اعتمد القضاء الفرنسي فكرة المنفعة العامّة كأساس لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ولإختصاص القضاء الإداري لبعض الوقت. فقد طبّق هذا المعيار في قضية ((مونسجور)) (Monsegur)، المقامة من قبل ذوي الطفل (Brousse) ضدّ بلدية مونسجور بالمطالبة بالتعويض عن حادث تهدّم ووقوع بعض أعمدة الكنيسة التابعة للبلدية حين حاول أحد الأطفال الصّعود عليها، فأصيب على إثرها بعاهة مستديمة، وقد قضى مجلس الدولة في هذه الدعوى ((بأنّ الكنيسة مملوكة لبلدية مونسجور، وأنّه وإن كان مرفق العبادة لم يعد مرفقاً عاماً منذ صدور قانون ٩ ديسمبر ١٩٠٥) بفصل الكنائس عن الدولة، فإنّ أموال وأموال هذه الكنائس تظلّ متروكة تحت تصرّف المؤمنين والمكلّفين بإقامة شعائر العبادة لممارسة ديانتهم، وإنّ صيانة هذه المباني والمنشآت تتعلّق بالنفع العام، وتعتبر تبعاً لذلك أشغلاً عامّة، حتى لو لم تتصل بمرفق عام))، وانتهى المجلس في هذه الدعوى إلى تطبيق قواعد المسؤوليّة الإداريّة

وأُسند الاختصاص لنفسه (مجلس الدولة) باعتباره القاضي المختص بتطبيق قواعد القانون الإداري<sup>(٣١)</sup>.

وبهذا لم يتطَلَب هذا الحكم وجود المرفق العام، كشرط لتطبيق القانون الإداري، وعقد الاختصاص للقضاء الإداري؛ بل استند لفكرة المنفعة العامة التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها.

ولم يلق هذا المعيار (المنفعة العامة) قبولاً من جانب الفقه، وتخلّى عنه القضاء الإداري بعد وقت قصير، فمن ناحية أشار الفقه إلى أنّ نشاط الإدارة وإن كان غايته هي تحقيق النفع العام، إلا أنّ بعض هذا النشاط لا ينطبق عليه القانون الإداري؛ إذ قد تجد الإدارة من الأنسب الالتجاء إلى وسائل القانون الخاص، فتلجأ في تعاقدها مع الأفراد إلى العقود العادية دون العقود الإدارية، وهنا يطبق القانون الخاص وليس القانون الإداري. كما إنّ الإدارة تلجأ في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية إلى وسائل القانون الخاص، لاتفاقها مع طبيعة النشاط الذي تتولاه هذه المرافق؛ إذ قد ترى أنّ اتباع هذه الوسائل أجدى في تحقيق النفع العام من وسائل القانون العام<sup>(٣٢)</sup>. كما إنّ مهمة تحقيق النفع العام ليست حكراً على الإدارة وحدها؛ بل إنّ كثيراً من الأفراد أو المؤسسات الخاصة قد يسهم في العمل على تحقيق النفع العام (الجمعيات الخيرية، والمؤسسات غير الحكومية التي تعمل في المجال الإنساني أو الاجتماعي... الخ)، ومن المعلوم أنّ نشاط الأفراد يكون خاضعاً للقانون العادي<sup>(٣٣)</sup>. وتبعاً لذلك، بات واضحاً - في نظر الفقه - فساد معيار المنفعة العامة، وعدم صلابته في تحديد أساس القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري.

سادساً: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة:

كان ((العميد هوريو)) موضوعياً في عرضه لفكرة السلطة العامة كمعيار للقانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، لأنّه لم يُنكر أهمية المعيار الذي ساد لدى الفقه والقضاء في الربع الأول من القرن العشرين، وهو معيار المرفق العام، وأعلن أنّ فكرة المرفق العام تُجسّد هدف النشاط الإداري، بينما تُعبّر فكرة السلطة العامة عن وسائل تحقيق هذا الهدف. بيد أنّه فضل الوسائل على الأهداف، فوضع فكرة السلطة العامة في المقدّمة، تليها فكرة المرفق العام، وحدّد نطاق القانون الإداري بالأنشطة التي تُستخدم فيها أساليب السلطة العامة، وتهدف إلى خدمة نشاط مرفق

عام، أي إشباع حاجة عامة<sup>(٣٤)</sup>.

وفي الجانب الآخر، قام الأستاذ ((دي لوبادير)) بمحاولة لتجديد معيار المرفق العام بعد التقك الذي أصابه نتيجة للأزمات التي تعرّض لها، فاقترح الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، لكنّه جعل الأولوية للمرفق العام، وبعده يأتي استخدام أساليب السلطة العامة في المجالات التي عجز معيار المرفق العام عن القيام بدوره فيها. وقد ذكر الأستاذ ((لوبادير)) أنّ معيار المرفق العام لم يعد كافياً وحصرياً، وأنّه يوجد معايير أخرى مكّملة أو موازية له. واعتبر أنّ معيار المرفق العام يبقى ((الشخصية الأساسية)) في القانون الإداري، إلا أنّه يمكن أن يتكامل أو يتوازي مع معيار السلطة العامة. فالعقد الإداري - على سبيل المثال - يشترط وجود بند خارق، من جهة، كما يشترط فيه أن يسهم مباشرة في تنفيذ مرفق عام، من جهة أخرى<sup>(٣٥)</sup>.

كذلك، ذهب الأستاذ ((شابي)) إلى الاتجاه نفسه؛ إذ إنّه رأى أن معيار المرفق العام هو المعيار الأساسي للقانون الإداري، بينما جعل من معيار السلطة العامة المعيار المحدّد لاختصاص القضاء الإداري، أيّ إنّه جمع بين المعيارين<sup>(٣٦)</sup>.

وبالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، فإنّه ما زال يذكر معيار المرفق العام في أحكامه، ومع استخدام الإدارة لأساليب القانون العام في العديد من المجالات الإدارية، فهو يجمع أيضاً بين المرفق العام والسلطة العامة لتعيين نطاق تطبيق القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية<sup>(٣٧)</sup>.

إنّ الأخذ بمعيار المرفق العام، وإن كان أمراً هاماً وجوهرياً إلا أنّه غير كافٍ؛ إذ إنّ المرافق الصناعية والتجارية أو المرافق الاجتماعية هي باعتراف الفقه والقضاء مرافق عامة أيّ إنها نشاطات تحقّق المنفعة العامة وتخضع لرقابة الدولة، ومع ذلك، فهي تخضع - كمبدأ عام، إلا ما استثنى - للقانون الخاص وللقضاء العادي؛ وبالتالي، إنّ المعيار الذي يكمل معيار المرفق العام ويسدّ النقص فيه هو - في رأينا - معيار السلطة العامة، أيّ امتيازات القانون العام غير المألوفة، أو غير الموجودة في القانون الخاصّ في علاقات الأفراد في ما بينهم. ولا يكفي لتحقيق هذا المعيار أن تستخدم الإدارة امتيازات السلطة؛ بل يجب أيضاً أن يكون تنظيم المرفق نفسه وفي ذاته طبقاً

للقانون، أي أن يتضمّن النصّ على هذه الامتيازات في إدارة المرفق، وأن يفسر هذا الشرط لنا لماذا يعتبر مجلس الدولة الفرنسي، ومثله مجلس الدولة العراقي، ومجلس الدولة المصري، ومجلس شورى الدولة اللبناني، المرافق العامّة الصناعيّة والتجاريّة والمرافق الاجتماعيّة، لا تخضع للقانون الإداري والقضاء الإداري، وإنما تخضع للقانون الخاصّ وللقضاء العادي كأصل عام، والسبب هو أنّ التنظيم القانوني لهذه المرافق لا يختلف عن تنظيم المشروعات الخاصّة المماثلة. وقد استقرّ مجلس الدولة الفرنسي على أنّ عقود هذه المرافق الصناعيّة والتجاريّة تبقى عقود قانون خاصّ، وليست عقوداً إداريّة، حتى لو تضمّنت شروطاً استثنائيّة غير مألوفة في القانون الخاصّ<sup>(٣٨)</sup>.

**نخلص ممّا تقدّم إلى أنّ معيار تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وتحديد نطاق القضاء الإداري في المنازعات الإداريّة، هو معيار مزدوج، يشترط أولاً أن نكون بصدد نشاط أو عمل له صفة المرفق العام، أي أن يكون نشاطاً منظماً لتحقيق المنفعة العامّة بطريقة حالة ومباشرة تديره سلطة إدارية، أو على الأقل يقع تحت رقابتها (معيار المرفق العام)، كما يشترط أن يتضمّن تنظيم هذا النشاط المرفقي أو هذا المرفق استعمال امتيازات استثنائيّة، وأن تستخدم الإدارة في مسلكها وتصرفها هذه الامتيازات فعلاً. فالمعيار الذي نراه - إذن - هو نشاط له طابع مرفق عام يتضمّن امتيازات استثنائيّة غير مألوفة.**

وإذا كان التطوّر في هذا الموضوع قد وصل إلى هذا المعيار، فهل يعني هذا أنّ المطاف قد انتهى بالقضاء الإداري وبفقه القانون العام الفرنسي إلى الاستقرار على معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامّة، كمعيار عام لتحديد اختصاص القضاء الإداري؟ في الحقيقة، لا يستطيع أحد أن يجزم بذلك، لأنّ القانون الإداري مستمرّ في تطوره، ولأنّ القضاء الإداري ما زال يلعب دوراً كبيراً في هذا التطور.

## المطلب الثاني

### معايير توزيع الاختصاص القضائي في دول المقارنة والعراق

بعد التطرّق إلى التطوّر التاريخيّة لمعايير توزيع الاختصاص لدى مجلس الدولة الفرنسي، سنتناول في هذا المطلب معايير توزيع الاختصاص القضائي في دول المقارنة ( لبنان ومصر) والعراق وسنقسمه الى فرعين الأول:

سنتناول فيه معايير توزيع الاختصاص القضائي في لبنان ومصر. اما الفرع الثاني: خصصناه لمعايير توزيع الاختصاص القضائي في العراق وكما يلي:-

### الفرع الأول: معايير توزيع الاختصاص القضائي في لبنان ومصر

سنقسم هذا الفرع الى فترتين، بحيث نتناول في الفقرة الأولى: معايير توزيع الاختصاص القضائي في لبنان، وفي الفقرة الثانية: معايير توزيع الاختصاص في مصر.

#### الفقرة الأولى: معايير توزيع الاختصاص القضائي في لبنان

إنّ النظام الإداري هو النظام العادي للسلطة العامّة، وهو عبارة عن مجموعة قواعد ومبادئ تحكم القانون الإداري، وترعى أعمال الإدارة، ومن أهمّ هذه المبادئ وأبرزها مبدأ فصل السلطات الإدارية عن السلطات القضائية. أيّ إنّه يحرم على القضاء العادي النظر في الدعاوى الإدارية، وهذا المبدأ لم يكن في لبنان وليد التطوّرات السياسيّة والقضائيّة؛ بل هو مبدأ مستورد تبناه الدستور اللبناني<sup>(٣٩)</sup>.

ولم يحاول الفقه اللبناني - على عكس الفقه الفرنسي - أن يكون له دور في وضع معيار لبناء القانون الإداري، وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، فعكف مباشرة على دراسة الموضوعات الداخلة في نطاق القانون الإداري، من دون أن يتصدّى لبحث أساس القانون الإداري، وتحديد نطاق القضاء الإداري، وذلك اعتماداً منه على تبيان الدور الخلاق لمجلس شوري الدولة في هذا الموضوع عند تعرّضه لمنازعات الإدارة<sup>(٤٠)</sup>.

فالنظام القانوني في لبنان يقوم على وجود قانون إداري إلى جانب القانون العادي، ووجود قضاء إداري ممثلاً في مجلس شوري الدولة إلى جانب القضاء العادي، ولا شك في أنّ وجود هذا النظام القانوني المزدوج يثير - كما أثار في فرنسا - من الناحية العمليّة الكثير من الصّعوبات في تحديد القانون الواجب التطبيق، والقضاء المختصّ بنظر النزاعات التي تدخل الإدارة طرفاً فيها، وبالذات تحديد اختصاص القضاء الإداري<sup>(٤١)</sup>.

وعند إنشاء مجلس شوري الدولة في لبنان عام (١٩٢٤) وهو قاضي القانون العام للمنازعات الإداريّة، لم

يكن المقصود أن يختصّ كقضاء إداري بكلّ المنازعات التي تنشأ عن أيّ عمل تقوم به الإدارة، من دون ضابط أو معيار، فهذا المعنى الواسع للمنازعات الإدارية كان مرفوضاً، فقد رفضه أولاً مجلس الدولة الفرنسي، ثم رفضه بعد ذلك مجلس شورى الدولة اللبناني وبالتالي، كان لا بدّ من معيار يحدّد المنازعات الإدارية بالمعنى الدقيق الذي يتناسب مع معيار تحديد القانون الإداري كقانون عام، لأنّ معنى المنازعات الإدارية، ليس هو ذلك المعنى الواسع الذي يعتمد فقط على الفكرة العضوية، أيّ على وجود الإدارة طرفاً في المنازعة؛ بل يجب أن يكون معنى دقيقاً أو ضيقاً، وبما أنّ المنازعة الإدارية هي نتيجة عمل أو تصرف إداري في مواجهة الأفراد؛ فبالتالي، يجب أن لا نفهم معنى الأعمال الإدارية بالمعنى العضوي الواسع؛ بل يجب أن تقتصر على الأعمال التي تخضع بطبيعتها للقانون الإداري، ومن ثم لاختصاص القضاء الإداري<sup>(٤٢)</sup>.

أما النصوص القانونية الأساسية التي تمّ الاعتماد عليها للكشف عن أساس القانون الإداري في لبنان، وتحديد نطاق تطبيقه، وكذلك تحديد اختصاص مجلس شورى الدولة، فهي نصوص المرسومين الاشتراعيين الملغيين رقم (١١٩ لسنة ١٩٥٩) الخاص بمجلس شورى الدولة، ورقم (٣ لسنة ١٩٥٤) الخاص بالمحكمة الإدارية الخاصة. كما ينبغي الرجوع إلى نصوص القانون الحالي المتّخذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) الصادر بتاريخ ١٤ حزيران (يونيو) لسنة (١٩٧٥)، الذي ألغى المرسومين السّابقين، والمعدّل بالقانون رقم (٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠).

فبالنسبة لنصوص المرسوم الاشتراعي رقم (١١٩ لسنة ١٩٥٩ الملغى)، والخاصّ بمجلس شورى الدولة فقد نصت المادة (٥١) منه على أن ينظر مجلس الشورى في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامّة (أيّ المرافق العامّة)، وكذلك على اختصاص المجلس في نظر القضايا الإدارية المتعلّقة بعقود أو صفقات أو مشتريات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارة العامّة لتأمين سير المصالح العامّة (أيّ المرافق العامّة). ومن ناحية أخرى نصت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم (٣ لسنة ١٩٥٤ الملغى) والخاص بالمحكمة الإدارية الخاصة على أن تنظر هذه المحكمة في القضايا الإدارية المتعلّقة بعقود أو صفقات أو مشتريات أو التزامات إدارية أجرتها الإدارات العامّة، لتأمين سير المصالح العامّة (أيّ المرافق العامّة)<sup>(٤٣)</sup>.

وإذا كان المرسومان الاشتراعيان السابقان قد تمّ إلغاؤهما بمقتضى القانون المنفّذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥) الخاصّ بنظام مجلس شورى الدولة، والذي تمّ بمقتضاه أيضاً إلغاء المحكمة الإدارية الخاصّة، فإننا نرى أنّ القانون الجديد قد أبقى أيضاً على فكرة المرافق العامّة، واتخذ منها أساساً يُعتمد عليه في تحديد اختصاص القضاء الإداري ونطاق تطبيق القانون الإداري؛ إذ نصّت المادة (٦١ المعدلة) منه على أن ينظر مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية بما يلي:

- ١- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامّة، أو تنفيذ المصالح العامّة، أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.
  - ٢- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزتها الإدارات العامّة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامّة.
- يتّضح من النصوص السابقة - سواء منها نصوص المراسيم الاشتراعية التي تمّ إلغاؤها، أو النصوص الموجودة في نظام مجلس شورى الدولة رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥) - أنّ المشرّع اللبناني يتّخذ من فكرة المرافق العامّة أساساً للقانون الإداري، وعلى هذا الأساس يتحدّد نطاق تطبيقه، ويتحدّد أيضاً اختصاص القضاء الإداري في لبنان (مجلس شورى الدولة).

وهنا يثار تساؤل هو: هل اكتفى مجلس شورى الدولة اللبناني في أحكامه بمعياري المرفق العام وحده كأساس لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري؟

على الرغم من تأكيد مجلس شورى الدولة على معيار المرفق العام كأساس لتحديد اختصاصه القضائي في المنازعات الإدارية، إلا أنّه لم يكتفِ بهذا المعيار وحده؛ بل اعتمد إلى جانبه معيار السلطة العامّة، لأنّ الأعمال الإدارية بالمعنى الصحيح، هي تلك الأعمال التي يحكمها، وينطبق عليها القانون الإداري، بناءً عليه لا يكون العمل جديراً بوصف العمل الإداري إلا إذا تحققت فيه أيضاً فكرة المرفق العام، وفكرة السلطة العامّة، أيّ أنّه لا بد أن يتم العمل في نشاط تتولاه الإدارة، ويتّصف بالمرفق العام، ولا بدّ أيضاً أن تسلك الإدارة في مباشرة العمل مسلك السلطة العامّة، بحيث تستخدم في مباشرته امتيازاتها الاستثنائية، فإذا قامت الإدارة باستخدام هذه الامتيازات في إدارة النشاط

أصبح العمل المتخذ ذا صفة إدارية يختصّ مجلس شورى الدولة بمنازعاته<sup>(٤٤)</sup>.

وعلى هذا الأساس إذا قامت الإدارة باستخدام وسائل وأساليب القانون العام في إدارة المرفق العام، وإنجاز نشاطه الهادف إلى إشباع الحاجات العامة، حتى تصبح الأعمال الصادرة عنها أعمالاً إدارية فإنّ المنازعات المتعلقة بها تدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري. أما إذا قامت الإدارة باستخدام طرق وأساليب مغايرة لأساليب القانون العام، وتخلّت في إدارتها للمرافق العامة عن صفتها كسلطة عامة، ولجأت إلى الأساليب التي يستخدمها الأفراد العاديون في إدارة مصالحهم الخاصة، فإنّ الأعمال التي تصدر عنها لا تُعتبر - في هذه الحالة - أعمالاً إدارية، ولا يختصّ القضاء الإداري بنظرها<sup>(٤٥)</sup>.

وقد حرص مجلس شورى الدولة كلّ الحرص على تبيان المعيار المزدوج، الذي يجمع بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة، كفكرتين متكاملتين بالنسبة لأساس القانون الإداري، وتحديد اختصاص القانون الإداري بشأن منازعات الإدارة. وقد برز ذلك على وجه الخصوص في مجال العقود التي تُبرمها السلطة الإدارية؛ إذ اعتبر الاجتهاد أنّه لا يكفي أن يكون أحد طرفي العقد إدارة عامة حتى يُعتبر عقداً إدارياً يخضع لرقابة مجلس شورى الدولة؛ بل لا بدّ أن تتوافر - بالإضافة إلى ذلك - شروط استثنائية غير مألوفة، وأن يكون موضوع العقد تسيير مرفق عام حتى تعتبر عقوداً إدارية، يختصّ القضاء الإداري بالنظر في المنازعات التي تنور بشأنها. فإذا أبرمت الإدارة عقداً، ولم يتضمّن هذه الشروط لا يمكن اعتباره عقداً إدارياً على الرغم من كون الإدارة طرفاً فيه؛ بل يُعتبر عقداً مدنياً، وبذلك يخرج من اختصاص القضاء الإداري، ولا يخضع لقواعد القانون العام، وإنما يخضع للقانون الخاص، ويكون من اختصاص القضاء العادي النظر فيها<sup>(٤٦)</sup>.

الجدير بالذكر أنّ تطوّر فكرة المرفق العام، وظهور المرافق الاقتصادية (الصناعية والتجارية)، أدّى بمجلس شورى الدولة اللبناني إلى إخراج الكثير من نشاطات هذه المرافق من نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء

الإداري، وإخضاعها – بالتالي – للقانون الخاص. لأن نشاط هذه المؤسسات لا يندرج في نطاق أعمال السلطة اللازمة لإدارة المرفق العام<sup>(٤٧)</sup>.

**يتضح مما تقدم أن معيار تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري في المنازعات الإدارية في لبنان، هو معيار مزدوج يقوم على فكريتي المرفق العام والسلطة العامة معاً، أي إنه يشترط أولاً نكون بصدد نشاط أو عمل له صفة المرفق العام، أي أن يكون نشاطاً منظماً لتحقيق المنفعة العامة، تديره سلطة إدارية، ويقع تحت رقابتها، كما يشترط ثانياً أن تؤدي هذه المرافق نشاطها بأساليب السلطة، بحيث تكون متمتعة بحقوق وامتيازات السلطة العامة.**

#### الفقرة الثانية: معايير توزيع الاختصاص القضائي في مصر

كان اختصاص مجلس الدولة المصري اختصاصاً محدداً على سبيل الحصر في ظل قوانين مجلس الدولة المتعاقبة (١٩٤٦، ١٩٤٩، ١٩٥٥، ١٩٥٩)، وكان كل قانون يصدر يوسع من اختصاص مجلس الدولة بالنص على موضوعات جديدة يشملها اختصاص مجلس الدولة، إلا أنه في ظل القوانين الأربعة المذكورة ظل القضاء العادي هو صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية في ما لم يرد نص على أنه من اختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري).

وظل الأمر على هذا الحال إلى أن صدر دستور عام (١٩٧١) الذي نص في المادة (١٧٢) منه على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وقد أدى هذا النص إلى انقلاب في وضع مجلس الدولة، فبعد أن كان صاحب اختصاص محدد على سبيل الحصر، أصبح بمقتضى القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية، ومعنى ذلك اتساع اختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري) على حساب اختصاص القضاء العادي. لكن هذا لا يعني أن المنازعات الإدارية أصبحت تشمل كل منازعة ناشئة عن أي نشاط تقوم به الإدارة في مواجهة الأفراد، أي إن معنى

المنازعات الإدارية ليس هو المعنى الواسع الذي يعتمد على وجود الإدارة كطرف بالنزاع؛ بل هو المعنى الضيق والدقيق الذي يقتصر على المنازعات الخاضعة للقانون الإداري، ومن ثم لاختصاص القضاء الإداري، ولما كانت المنازعة هي نتيجة عمل أو تصرف إداري في مواجهة الأفراد، لذا يجب أن تقتصر على الأعمال التي تخضع بطبيعتها للقانون الإداري؛ وبالتالي، لاختصاص مجلس الدولة.

وعلى الرغم من أن البحث عن معيار يحدّد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المصري لم يكن مسألة ضرورية قبل صدور قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، إلا أن القضاء الإداري تعرّض في بعض أحكامه لهذه المسألة، ليستهدي إلى معيار معيّن يحدّد به اختصاصه في مجالات عمل السلطة الإدارية<sup>(٤٨)</sup>.

وبعد فشل فكرة المرفق العام كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، أو لتحديد مجالات القانون الإداري، بدأ الفقه يتّجه نحو فكرة السلطة العامة، بعد أن اكتشف قصور المعايير الأخرى، وعدم صلاحيتها أو عدم كفايتها لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، وتطبيق القانون الإداري، وبدأ يبحث في صياغة هذه الفكرة بما يتفق مع مقتضيات الصالح العام، وحقوق الأفراد وحرّياتهم، مع مراعاة واقع النشاط الإداري وأساليبه، وحقيقة ما تتمتع به الإدارة من اختصاصات وامتيازات<sup>(٤٩)</sup>. وفي منتصف الستينيات من القرن العشرين أيدّ غالبية الفقهاء الأخذ بمعيار السلطة العامة<sup>(٥٠)</sup>. ذلك أنه بعد أن أصبح مجلس الدولة مختصاً بالفصل في سائر المنازعات الإدارية إلا ما استثنى منها بنصّ خاصّ، بات من الضروري إيجاد معيار عام يحدّد اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية، وتعيّن مجال تطبيق أحكام القانون الإداري.

ولهذا برز اتجاه فقهي حديث أيدّه غالبية فقهاء القانون العام، هو (المعيار المزدوج) الذي يجمع بين فكريتي المرفق العام والسلطة العامة كمعيار عام، بحيث تطبّق أحكام القانون الإداري، ويختصّ القضاء الإداري بكلّ منازعة

تتعلق بنشاط مرفق عام من جهة، إضافة إلى استخدام الإدارة في إنجاز امتيازات السلطة العامة من جهة أخرى<sup>(٥١)</sup>. إضافة إلى ذلك، إن الأحكام القضائية للمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، كانت قد اتجهت إلى الأخذ بالمعيار المزدوج الذي يجمع بين الغاية من النشاط الإداري، وهي تحقيق المنفعة العامة، أو المصلحة العامة عن طريق نشاط المرافق العامة، واستعمال وسائل وأساليب السلطة العامة.

واستندت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا المعيار لتحديد اختصاصها في المجالات الإدارية المختلفة، مثل تمييز العقد الإداري عن العقد المدني، حيث قررت أنه ((... يتميز بأن الإدارة تعمل في إبرامها له بوصفها سلطة عامة، تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها، وذلك بقصد تحقيق نفع عام أو مصلحة مرفق من المرافق العامة، كما إنه يفترق عن العقد المدني في كون الشخص المعنوي العام يعتمد في إبرامه وتنفيذه على أساليب القانون العام ووسائله))<sup>(٥٢)</sup>.

وأعلنت محكمة القضاء الإداري اعتناق المعيار المزدوج بعد صدور القانون الحالي لمجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، في حكم حديث لها بقولها: ((... ومن حيث إن الرأي الذي استقر عليه قضاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع في فرنسا مدة طويلة حتى الآن، وهو ما يتعين الأخذ به في مصر، هو أن المنازعة تكون إدارية، وتدخل في اختصاص مجلس الدولة إذا توافر فيها عنصران: الأول اتصال المنازعة بسلطة إدارية، أي أن تكون السلطة الإدارية أحد الخصوم في الدعوى كمدع أو مدعى عليه، والثاني هو اتصال المنازعة بنشاط مرفقي تباشره السلطة الإدارية بوسائل القانون العام، أي أن يكون موضوع المنازعة المطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة من علاقات القانون العام))<sup>(٥٣)</sup>.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا استقرار القضاء الإداري على هذا المعيار المزدوج في أحد أحكامها الحديثة بقولها: ((... ومن حيث أن المنازعة الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية، بين الفرد والإدارة، والتي تُرفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق العامة، التي تدار وفقاً للقانون العام وأساليبه، ويتبدى فيها واضحاً وجه السلطة العامة ومظهرها، ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة))<sup>(٥٤)</sup>.

يتّضح ممّا سبق أنّ الاتجاه الذي يجمع بين المرفق العام والسلطة العامة في معيار عام فقهاً وقضاً، هو الأرجح، مع الاختلاف في إعطاء الأولوية للأهداف المتمثلة في المرفق العام، أو للوسائل المتجددة في السلطة العامة. وإلى جانب هذا المعيار العام، حدّد القضاء الإداري المصري بعض المعايير الجزئية لجانب من المسائل التي يختصّ بالفصل في المنازعات التي تثور بشأنها، مثلما حدث بالنسبة للموظف العام والمال العام، والقرار الإداري والعقد الإداري. وقد قام فقه القانون العام بدوره في شرح هذه المعايير، وبيان نطاق تطبيقها.

### الفرع الثاني: معايير توزيع الاختصاص القضائي في العراق

اعتمد المشرّع العراقي طريقة تتسم بالعمومية والغموض، في معايير توزيع الاختصاص القضائي، فلم يتطرق إلى تحديد معايير الاختصاص والإشكالات المتعلقة به على نحو مفصل، وإنما اكتفى المشرّع في البند (ثانياً/د) من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لمجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩م بالقول: ((تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، التي تصدر عن الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام التي لم يُعيّن مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة؛ ومع ذلك، فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن)).

وهذا النمط من الصياغة التشريعية يُعتبر أمراً مريباً، بدلاً من أن يكون معياراً لما يمكن أن تختصّ به محكمة القضاء الإداري، إلا أنّه أحال مسائل الخلاف على الاختصاص بين القضاة العادي والإداري إلى (هيئة تعيين المرجع) لكي تقوم بحلّ حالات تنازع الاختصاص، هذا بالإضافة إلى عدم وجود قضاة إداريين متخصصين الأمر الذي يزيد من إشكالية القضاء الإداري، الذي يقوم أساساً على الاجتهاد الذي يتطلب إعداداً وتدريباً عاليين للقضاة في هذا الاختصاص<sup>(٥٥)</sup>.

## الهوامش

- (١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٢، ص ٢٩١.
- (٢) د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٧، ص ١٠٢.
- (٣) جورج فيديل: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، الطبعة الأولى، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ٢٠٠١، ص ١٨.
- (٤) جورج فيديل: المرجع نفسه، ص ٤٣.
- (٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص ٢٩٤.
- (٦) د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٣.
- (٧) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة- مصر، ١٩٧٠، ص ١٥٤.
- (٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢٠٩.
- (٩) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٩٥-٢٩٦.
- (١٠) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري ((دراسة مقارنة))، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، ١٩٦٣، ص ٣٥٦.
- (١١) د. محمد علي آل ياسين: القانون الإداري ( المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة)، الطبعة الثانية، مطبعة الديواني، بغداد - العراق، ٢٠٠٥، ص ٢٧٢؛ د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد- العراق، ٢٠١٥، ص ١٦٤.
- (١٢) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، (الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، بيروت- لبنان، ١٩٦٧-١٩٦٨، ص ٢٣٩ هامش ١؛ د. عصام نعمة إسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت- لبنان، ٢٠٠٩، ص ٦٣٧؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٢٩٦.
- (١٣) د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٦٤.
- (١٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١١؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

- (١٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢٩٧.
- (١٦) د. سعد العلوش: نظرية المؤسسة العامّة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ١٩٦٨، ص ٢٤؛ د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٦.
- (١٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٢٩٨-٢٩٩.
- (١٨) د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٧.
- (١٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٢.
- (٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠١.
- (٢١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٣.
- (٢٢) د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، ١٩٩٢، ص ٢٧٧.
- (٢٣) د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١١١.
- (٢٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠٢.
- (٢٥) جورج فيديل: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٦.
- (٢٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠٣.
- (٢٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٣.
- (٢٨) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامّة، المرجع السابق، ص ١٦٠.
- (٢٩) د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، من دون سنة نشر، ص ٧٣.
- (٣٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية للطباعة والنشر، بغداد- العراق، من دون تاريخ نشر، ص ٢٥؛ د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامّة، المرجع السابق، ص ١٦٠.
- (٣١) رشا عبد الحي: معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري وإشكالياتها العملية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق- جامعة بيروت العربية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٩، ص ٤٤.
- (٣٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٤.
- (٣٣) د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٧٥.
- (٣٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٤.
- (٣٥) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامّة، المرجع السابق، ص ١٥٩.
- (٣٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٥.

- (٣٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٨.
- (٣٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠٦.
- (٣٩) تنظر: المواد (١٧ و ١٦ و ٢٠) من الدستور اللبناني النافذ، التي قسمت السلطات إلى: السلطة التشريعية، والسلطة الإجرائية (التفديّة)، والسلطة القضائية.
- (٤٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٨.
- (٤١) رشا عبد الحي: المرجع السابق، ص ٤٩.
- (٤٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري اللبناني (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠٧-٣٠٨.
- (٤٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٩.
- (٤٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣١١.
- (٤٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢٢٠-٢٢١.
- (٤٦) مجلس شورى الدولة اللبناني: قرار رقم (٦١٥)، تاريخ ٢٤/١٠/١٩٦١، منصور كنعان البستاني/الدولة اللبنانية، مجلة الشرق الأدنى، العدد (٥)، لسنة ١٩٧١، ص ٦٠٦-٦٠٨. للمزيد ينظر: د. محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣٠٦؛ د. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢٢١.
- (٤٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٣١١.
- (٤٨) د. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٦.
- (٤٩) د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ٢٧٤ وما بعدها.
- (٥٠) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ٣٤٣؛ د. طعيمه الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٥٥؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٧؛ د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ٢٧٥؛ د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٩.
- (٥١) د. حسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٦، ص ١٨٦؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص ٣٠٤؛ د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٦٤؛ د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١١٧؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٧.
- (٥٢) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم (١٠٥٩)، تاريخ (٢٥ مايو ١٩٦٣)، السنة (٧٧ عليا)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في العقود الإدارية في خمسة عشر عاماً، ص ١٠٣.
- (٥٣) الحكم الصادر بجلسة (٢٥ إبريل ١٩٧٧)، الدائرة الاستئنافية في الطعن الاستئنافية رقم (٢١١)، أشار إليه: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ٢١٨ هامش ٢.

- (٥٤) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم (٢٠٩٤)، تاريخ (٢٤ نوفمبر سنة ١٩٨٥)، السنة (٣٠ ق عليا)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والثلاثون، العدد الأول، ص ٣٩٣.
- (٥٥) د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، الطبعة الثانية، دار المرتضى للطبع والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، ٢٠١٤، ص ١٣٠.

## المراجع:

### أولاً: الكتب

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠١.
- ٢- جورج فيديل: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، الطبعة الأولى، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ٢٠٠١.
- ٣- حسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٦.
- ٤- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، ١٩٩٢.
- ٥- سعد العلوش: نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ١٩٦٨.
- ٦- سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري ((دراسة مقارنة))، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، ١٩٦٣.
- ٧- طعيمه الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة- مصر، ١٩٧٠.
- ٨- عصام نعمة إسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت- لبنان، ٢٠٠٩.
- ٩- ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية للطباعة والنشر، بغداد- العراق، من دون تاريخ نشر.
- ١٠- محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، ج ٢، دار النهضة العربية، بيروت- لبنان، ١٩٦٦-١٩٦٧.
- ١١- محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٢.
- ١٢- محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٧.
- ١٣- محمد علي آل ياسين: القانون الإداري (المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة)، الطبعة الثانية، مطبعة الديواني، بغداد - العراق، ٢٠٠٥.

١٤- محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، (الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، بيروت- لبنان، ١٩٦٧-١٩٦٨.

١٥- محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، من دون سنة نشر.

١٦- محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، الطبعة الثانية، دار المرتضى للطبع والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، ٢٠١٤.

١٧- وسام صبار العاني: القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد- العراق، ٢٠١٥.  
ثانياً: الرسائل والاطايع الجامعية:

- رشا عبد الحي: معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري وإشكالياتها العملية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة بيروت العربية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٩.

ثالثاً: المجلات والمقالات الدورية

١- مجلة الشرق الأدنى: العدد (٥) لسنة ١٩٧١.

٢- المجموعة الإدارية للاجتهد والتشريع، العدد الثاني عشر، السنة السادسة، ١٩٦٢، بيروت- لبنان.

٣- مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، لسنة ٢٠٠٩.

٤- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في العقود الإدارية في خمسة عشر عاماً.

٥- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري السنة (٣١).

رابعاً: الدساتير والقوانين

أ: الدساتير:

١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٣- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦، وثيقة الوفاق الوطني اللبناني - اتفاق الطائف تم إقراره (٢٢/تشرين

الأول/أكتوبر/١٩٨٩).

ب: القوانين:

- ١- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
- ٢- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٣- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل.
- ٤- قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٥- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.
- ٦- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
- ٧- قانون المحكمة الدستورية المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.

