

الدراسة الثالثة:
عقود المصالحات ضمن إطار نزاعات
الوظيفية العامة
القاضي نيكولا إيل تابت



◆ **Abstract**

This legal study analyzes settlement agreements-“Transactions”, as an alternative dispute resolution mechanism in Lebanese administrative law, focusing specifically on public service disputes with civil servants. In light of their primary source: the Code of the Obligations and Contracts, these agreements are distinct in the administrative context, often resembling contracts of adhesion where the state holds a stronger position. Their legal classification as "administrative" depends on the nature of the underlying dispute. A valid settlement requires a multi-stage approval process involving various supervisory bodies, such as the Legislation and Consultation

Authority and the Court of Accounts, for its ratification. The State Council has a major role in controlling the right application of this fundamental procedure.

While these agreements offer an efficient means of resolving conflicts, the article concludes that they pose a significant risk of bypassing financial controls and accountability, potentially leading to the squandering of public funds.

المقدمة

إن المصالحة هي وسيلة من وسائل حل النزاعات، وعُرِّفت منذ نشأتها الأولى لدى الرومان⁽¹⁾ وتعني في اللغة اللاتينية Conciliaire أي الاتفاق أو التقريب بمعنى إزالة العقبات وأسباب الخلاف بهدف إيصال الأشخاص المتخاصمين إلى توافقٍ أو حل مناسب لكل منهما. تبلورت تقنية المصالحة على مدى العصور وبقيت معمولاً بها حتى العصر الحديث لكونها وسيلة هامة وأساسية لفض النزاعات إذ إنها تحقق فائدة مزدوجة سواء للإدارة أو الشخص المعنوي الخاص المتنازع معها، فبالنسبة للإدارة، تؤدي إلى تجنبها نزاعاتٍ جمة لها ارتداداتٍ مالية جسيمة عليها، وبالنسبة للأفراد تؤدي المصالحة إلى تجنبهم المثول أمام القضاء والحد من قسوة العقوبات بحقهم، وأخيراً تخفيف العبء الناتج عن غزارة الدعاوى أمام المحاكم، لذلك قيل "إن الصلح السيء خير من الخصومة الجيدة"⁽²⁾.

تم تعريف المصالحة بموجب المادة 1035 من قانون الموجبات والعقود على أنها عقد يحسم به الفريقان النزاع القائم بينهما أو يمنعان حصوله بالتساهل المتبادل. وقد تم اعتماد هذه العقود بين الدولة وبين الأفراد المتعاملين معها، سواء كانوا من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص أو حتى مع موظفي الإدارات العامة، وهي تعد أيضاً من الوسائل البديلة لحل المنازعات القضائية إلى جانب الوساطة والتحكيم والتفاوض.

لقد شهدت المصالحات تطبيقات كثيرة في القانون العام فلبت إليها الوزارات، البلديات، بالإضافة إلى المؤسسات العامة⁽³⁾، فما هو ميدان تطبيقها في القانون الإداري عموماً وضمن إطار الوظيفة العامة على وجه الخصوص؟

إن ميدان تطبيق المصالحات في القانون الإداري واسع جداً يشمل النزاعات الشخصية المتعلقة بالعقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية، وتلك المتعلقة بقمع المخالفات الإدارية وملاحقتها مثل المخالفات الضريبية والجمركية ومخالفات البناء، دون النزاعات الموضوعية مثل مراجعة

(1) عبده غصوب، الصلح القضائي في القانون اللبناني، مجلة الدراسات القانونية، العدد 9 تموز 2002، ص 101.
(2) « Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès », Balzac, Illusions perdues, éd Houssiaux, 1874, Tome 8, p594.

(3) انظر بهذا الخصوص، مروان قطب، إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، 2007.

الابطال لتجاوز السلطة، التي هي مراجعة متعلقة بالانتظام العام لا يمكن استبعادها إلا ضمن نص قانوني صريح وفاقاً لما استقر عليه اجتهاد مجلس شوري الدولة في لبنان⁽¹⁾.
نشير أيضاً ضمن هذا الإطار إلى أن تحولاً بارزاً قد طرأ في الاجتهاد الفرنسي، إذ إن هذا المجلس قد استصدر مؤخراً قراراً أورد فيه للمرة الأولى بصورة صريحة جواز تضمين المصالحات عدول الأفراد عن ممارستهم لمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة، إذ إنه لا يوجد نص تشريعي أو تنظيمي ولا أي مبدأ قانوني يمنع الإدارة الاستشفائية العامة في ظل تعاملها مع طاقمها الاستشفائي الخاضع للقانون الصادر في 9 كانون الثاني من سنة 1986 بموضوع إعاقة أصيب بها أحد أفراد الطاقم وكانت غير معزوة للخدمة، أن تدرج الإدارة في متن عقد المصالحة التي أجرتها معه بما يختص بحقوق تقاعده، بنداً يفيد بموجبه هذا الفرد رجوعه عن حقه بممارسة مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة بما يختص بالقرارات الإدارية المتعلقة بهذا الموضوع.

Le Conseil d'État, dans l'arrêt du 5 juin 2019, Centre hospitalier de Sedan, affirme pour la première fois qu'il est possible de renoncer par voie de transaction à l'exercice du recours pour excès de pouvoir en ce qui concerne la décision de la mise à la retraite pour invalidité non imputable au service d'un agent au sein de la fonction publique hospitalière⁽²⁾.

إن ما يهمنا في إطار موضوع البحث الحاضر هو عقود المصالحة ضمن إطار النزاعات الوظيفية، والتي تتناول بشكل أساسي تسوية الأوضاع الوظيفية لاسيما تلك التي من شأنها أن تتعكس على المستحقات المالية للموظف كتعويضاته بعد إعادته إلى الخدمة أو صرفه منها مثلاً أو التعويضات الناتجة عن ساعات عمل إضافية، أو بدل نقل، أو الضمانم الحربية أو فروقات الترقيات⁽³⁾... فالمصالحات ضمن إطار الوظيفة العامة الحاصلة بين الإدارة العامة وموظفيها ترتدي الطابع التنظيمي والمالي في آنٍ معاً، إذ إن الموظف هو في وضع تنظيمي وقانوني، بحيث أنه إذا كان من الصحيح أنه لا يمكن للإدارة أن تعد له أنظمة خاصة به إلا

(1) ش.ل، قرار رقم 5284 تاريخ 2003/5/27، صوفيا خير الله/الدولة.

(2) Julie Arroyo, Note sous Conseil d'État, 5 juin 2019, Centre hospitalier de Sedan, n° 412732, Lebon ; AJDA 2019. 1193

(3) مثلاً على ذلك: ش.ل، قرار رقم 486، تاريخ 2016/4/18، النقيب المتقاعد عبد العزيز ضاوي/الدولة، غير منشور.

أنه يمكن لها تسوية وضعه الوظيفي ضمن ما رسمته القوانين والأنظمة المرعية الاجراء ووفقاً للصيغ والأصول المحددة في متنها، بمعنى أن اللجوء إلى المصالحات يتناول الصعيد المالي كما يتناول المراكز القانونية للموظفين في أسلاك الدولة كافةً مع كل ما يمكن أن ينتج عن ذلك من تأثير مباشر على مستحقاتهم المالية، وهو ما سنعمد على إيضاحه في توسيع البحث الحاضر إن من المنطلق النظري (في القسم الأول منه) أو من الناحية العملية المستمدة من اجتهاد القضاء الإداري ضمن هذا الإطار بالذات (في القسم الثاني منه).

القسم الأول: خصائص عقود المصالحة في القانون الإداري

أ- عقد الصلح في القانون الإداري والقانون المدني

1- تطبيق أحكام القانون المدني في كل ما لا يتعارض مع القواعد الآمرة في القانون الإداري

2- اقتراب المصالحة في القانون الإداري من عقود الاذعان

3- الطبيعة القانونية لعقود المصالحة في القانون الإداري

ب- مراحل عقد المصالحة

1- التصديق على المصالحات ضمن إطار سلطة الوصاية

2- المراجع الإدارية المشرفة على عقد المصالحة

القسم الثاني: تنفيذ عقود المصالحة وأثره على المراجعة القضائية

أ- رقابة مجلس شورى الدولة على إجراء وتنفيذ عقود المصالحة

1- توصيف القرار بإجراء أو عدم إجراء المصالحة من قبل القاضي الإداري

2- حالة رفض صرف المبالغ الواردة في المصالحة المنعقدة أصولاً.

3- إلزامية تنفيذ الإدارة لموجباتها المتأتية عن عقد المصالحة.

ب- أثر المصالحات على الدعاوى أمام مجلس شورى الدولة

1- تدوين الرجوع

2- فقدان المراجعة لموضوعها

3- مفعول المصالحة على تصفية الرسوم القضائية

القسم الأول: خصائص عقود المصالحة في القانون الإداري

أ- عقد الصلح في القانون الإداري والقانون المدني

إن لجوء أشخاص القانون العام إلى عقود المصالحة في المجال الإداري يطرح تساؤلاتٍ مشروعة تؤول إلى معرفة ما إذا كان تعريف المصالحة في القانون الإداري هو نفسه في القانون المدني، وهل يمكن تطبيق أحكام هذا الأخير ضمن إطار عقود المصالحة المتضمنة لمواضيع إدارية؟ وأخيراً ما هي الطبيعة القانونية لعقود المصالحة في القانون الإداري؟

1- تطبيق أحكام القانون المدني في كل ما لا يتعارض مع القواعد الآمرة في

القانون الإداري

في الواقع لم تنظم القوانين بشكلٍ خاص ومباشر موضوع تسوية المنازعات غير القضائية في ميدان القانون الإداري وبخاصة موضوع المصالحة، إلا أنه ليس ما يمنع من اللجوء إلى أحكام الصلح الواردة في القانون المدني فيما يتعلق بالنزاعات الإدارية انطلاقاً من أن القانون المدني هو الشريعة العامة لجميع القوانين بما فيها القانون الإداري، وهو ما يسوغ اللجوء إليه في حال عدم وجود نص قانوني بهذا الشأن في القانون الإداري، ما يعني حتمية اللجوء إلى أحكام القانون المدني التي نظمت أحكام المصالحة وتحديداً في المواد 1035 إلى 1052 من قانون الموجبات والعقود.

2- اقتراب المصالحة في القانون الإداري من عقود الإذعان

تميل المصالحة في القانون المدني نحو الطابع الإداري-العقدي بحيث يرتب الفرقاء علاقتهم ضمن تنازلات متبادلة، بينما تأخذ المصالحة في القانون الإداري طابعاً نظامياً يهدف إلى حل المنازعات خارج إطار القضاء بصورة استثنائية، ما يجعل من المصالحة في القانون الإداري أقرب إلى عقد الإذعان ذلك لأن المتصالح مع الإدارة لا يملك القدر الواسع من نطاق التفاوض معها إذ إن الإدارة العامة هي الفريق الأقوى والمتمكن من حسم النزاع، فهو لا يملك أي سلطة على هذه الأخيرة، وهي التي توجه المفاوضات بالشكل الذي يتناسب مع إمكاناتها ومصصلحة المرفق العام التي تديره.

سنعمد على إيضاح هذه الفوارق من الناحية العملية أيضاً عبر استعراض الصيغ التي وردت فيها عقود المصالحة من خلال المراجعات المطروحة على مجلس شورى الدولة. مثلاً على ذلك: القرار رقم 224 تاريخ 2000/2/29، الرائد غصن غصن/الدولة.

3- الطبيعة القانونية لعقود المصالحة في القانون الإداري

إن العقود التي تجريها الإدارة ليست على الدوام عقوداً إدارية فهناك عقود تجريها الإدارة تعتبر من عقود القانون الخاص، فهل إن عقود المصالحة التي تجريها الإدارة هي عقود مدنية أم إدارية؟

من وجهة نظر أولى، اعتُبر عقد المصالحة عقداً مدنياً تنطبق عليه جميع قواعد القانون المدني الخاصة بالعقود وهذا ما سار عليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي قديماً⁽¹⁾، وقد أيدته الفقه باعتبار أن طبيعة العقد تكون إما محددة بموجب القوانين بذاتها، إما بموجب المعايير الاجتهادية لتوصيف العقود، وفي هذه الحالة، نسبةً لعدم وجود البنود الخارقة في عقود المصالحة، تم توصيف هذه العقود بالعقود المدنية⁽²⁾. وحدها عقود المصالحة المتعلقة بالأشغال العامة أو بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنها كانت توصف على أنها عقود إدارية تدخل ضمن اختصاص القاضي الإداري.

أما وجهة النظر الثانية، فاعتبرت أن تصنيف عقد المصالحة كعقد إداري أم لا، لا يتم على أساس المعايير العادية للعقد الإداري⁽³⁾ إذ إن هذا التصنيف يجب أن يتم انطلاقاً من طبيعة النزاع الذي حسمه عقد الصلح وما إذا كان هذا النزاع إدارياً أم لا، وبالتالي إن عقد المصالحة تتحدد طبيعته انطلاقاً من موضوعه، أي موضوع النزاع الذي يسعى الصلح لحله. وعلى هذا سار اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي⁽⁴⁾، وكذلك الأمر في اجتهاد مجلس شورى الدولة

(1) CE, 20 juillet 1850, Commune de Laquinet, Sirrey, 1851, p.58 et CE 6 juillet 1877, Commune d'Etang-Vergu, Rec p.665.

(2) « En effet, à l'exception de la presence de la personne publique, le critere materiel alternatif semble incontestablement faire defaut au contrat de transaction, c'est ainsi qu'une grande partie de la doctrine s'était prononcée pour la nature privée des contrats par lesquels l'administration transige ». Julie Cornu, La transaction en matière administrative, sujet de mémoire, 2008, p17.

(3) Laurent Richer, Les modes alternatifs de règlement des litiges et le droit administratif, AJDA, 1997, p.7.

(4) CE, SA Stefal 1994, Rec p507.

البناني حين قرر أن عقد المصالحة "يشكل عقد النفقة المنصوص علي في المادة 56 من قانون المحاسبة العمومية ويتعلق بتسوية وضع وظيفي بين المستدعي والدولة، وهو أمر يعود النظر فيه إلى هذا المجلس"⁽¹⁾.

إلا أنه برأينا وفي كلتا الحالتين لا علاقة لمسألة تصنيف عقد المصالحة باختصاص القاضي الإداري وتطبيق مبادئ القانون العام عليه، كما أن تصنيف هذا العقد بأنه عقد مدني لا يفقد القضاء الإداري اختصاصه بالنظر في بعض الأعمال المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بموضوع المصالحة كالمسائل المعترضة، والأعمال والقرارات التي يمكن فصلها عن عقد المصالحة والتي يمكن الطعن بها لتجاوز حد السلطة كقرارات إجراء المصالحة الصادرة عن مرجع غير مختص، أو المصالحة على أمور تتعلق بالانتظام العام.

ب- مراحل عقد المصالحة

تقوم العديد من الإدارات الرسمية والبلديات والمؤسسات العامة بإبرام عقود مصالحة في مسائل مختلفة علماً أن عقد المصالحة يمر بمراحل مختلفة من المفاوضات إلى الاقتراح (أي تقديم مشروع عقد المصالحة إلى السلطة المختصة للإقرار مشفوعاً بالاقتراحات وذلك من قبل الدوائر القانونية في الإدارة) ومن ثم تأتي مرحلة الإقرار (أي التوقيع على المصالحة أو تعديلها أو ردها وذلك من قبل السلطة صاحبة الحق بالإقرار) وأخيراً مرحلة التصديق من السلطة الوصية على الإدارة في حال وجود مثل هذه الوصاية، وسنعمد على التوسع في هذه المرحلة الأخيرة نسبةً للأهمية التي ترتديها من حيث تأمين نفاذ عقود المصالحة على وجهٍ نهائي.

1- التصديق على المصالحات ضمن إطار ممارسة سلطة الوصاية

- بالنسبة للمؤسسات العامة، فمصالحاتها تخضع لتصديق سلطة الوصاية ولا تصبح نافذة إلا بعد أن تتم المصادقة عليها من قبل هذه الأخيرة (مادة 22 من مرسوم تنظيم المؤسسات العامة رقم 5245 الصادر بتاريخ 1973/12/13).

(1) ش.ل، قرار رقم 876، تاريخ 1967/5/8، عفيف المقدم/الدولة، غير منشور.

- بالنسبة للبلديات، والتي تتمثل فيها سلطة الوصاية بالمحافظ ما خلا المصالحات التي تجريها بلدية بيروت فإنها تعرض على وزير الداخلية للتصديق عليها وبعد ذلك يعرض العقد على هيئة التشريع والاستشارات أو هيئة القضايا في وزارة العدل وذلك حسب الحالة. فحقوق الغير تنشأ ضمن هذا الاطار من جراء قرار سلطة الوصاية إذ إن لا مفعول إنشائي للقرار البلدي بحد ذاته⁽¹⁾، كما أن لسلطة الوصاية أن ترفض التصديق لأسباب قانونية، كما يمكنها التذرع بتقديرها الاستثنائي إنما دون التعرض لعنصر الملاءمة، وإلا كان تمنع وزير الداخلية عرضةً للإبطال⁽²⁾.

2- التصديق على المصالحات في إطار الرقابة على عمل الإدارة

يجب أن تعرض المصالحات المجرة من قبل المراجع الإدارية المذكورة على هيئة التشريع والاستشارات أو ديوان المحاسبة أو هيئة القضايا في وزارة العدل للموافقة عليها وذلك قبل أن يتم تطبيقها والعمل بها.

دور هيئة التشريع والاستشارات:

على الإدارات العامة كافة بما فيها المؤسسات العامة والبلديات أن تستطلع رأي هذه الهيئة في عقد المصالحة الذي يتم إبرامه ويراد التصالح بشأنه، وذلك إذا كان النزاع موضوع عقد المصالحة لم يعرض بعد على القضاء.

يستمد هذا الموجب من الفقرة الخامسة من المادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم 151 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم وزارة العدل) إذ بحسبه تتولى هيئة التشريع والاستشارات بناءً على طلب الوزير المختص "إبداء الرأي في المصالحات المجرة من الدولة والمؤسسات العامة قبل إقامة الدعوى إذا كانت قيمتها تفوق عشرة ملايين ليرة لبنانية".

وقد عمم وزير الداخلية على البلديات بموجب التعميم رقم 756 تاريخ 15 أيلول 2015 طالباً منها عدم توقيع مشروع عقد مصالحة من قبل رؤساء البلديات قبل عرض الملف على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل لاستطلاع رأيها.

(1) ش.ل، قرار رقم 465، تاريخ 2019/2/21، دكتور ن.ع/بلدية طرابلس، غير منشور.

(2) ش.ل، قرار رقم 202، تاريخ 1994/1/6، مجلة القضاء الإداري 1995، ص 205.

دور ديوان المحاسبة:

على هيئة التشريع والاستشارات أن تحيل عقد المصالحة إلى ديوان المحاسبة لأخذ رأيه في الموضوع وذلك إذا كانت قيمة الحق المثبت بعقد المصالحة أكثر من خمسة عشر مليون ليرة لبنانية وذلك وفقاً للمادة 36 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم رقم 82 تاريخ 1983/9/16، فتكون موافقته المسببة من الأصول الجوهرية التي يستدعي إغفالها عدم نفاذ هذه العقود⁽¹⁾. وقد أكدت المادة 29 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ذلك، مع الإشارة إلى أن أصول الرقابة التي يمارسها الديوان على عقود المصالحة محددة في المواد 37 إلى 44 من قانون تنظيمه.

دور هيئة القضايا:

على الإدارات العامة بما فيها البلديات⁽²⁾ أن تعرض المصالحة على هيئة القضايا في وزارة العدل، للموافقة على عقد المصالحة وذلك إذا كان النزاع موضوع عقد الصلح قد عرض على القضاء (المادتين 12 و20 من المرسوم 15704 تاريخ 1963/3/6 المتعلق بتنظيم وزارة العدل). وتطبيقاً لهذا النص لا بد من موافقة كل من رئيس هيئة القضايا ومدير عام وزارة العدل على المصالحة لتصبح نهائية. وإذا لم يوافق مدير عام وزارة العدل على رأي رئيس هيئة القضايا، يكون للمدير العام أن يطلب إعادة النظر بها، وفي حال إصرار كل منهما على رأيه، يحال الموضوع على الهيئة الاستشارية العليا التي تبت به بشكل نهائي. وفي استشارة لهيئة التشريع والاستشارات، تم التأكيد على صلاحية هيئة القضايا لا هيئة التشريع والاستشارات للنظر في مشروع عقد المصالحة مع الإدارة في حال وجود مراجعة قضائية للمطالبة بالتعويض⁽³⁾.

(1) تمييز مدني، 2 آذار 1999، كاساندر 1999 ص230.

(2) ش.ل، قرار رقم 158، تاريخ 1986/12/6، مجلة القضاء الإداري 1987، ع3، ص222.

(3) قرار رقم 124/1978، مجموعة استشارات الهيئة، صادر، ف2، ص1055.

القسم الثاني: تنفيذ عقود المصالحة وأثره على المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

أ- رقابة مجلس شورى الدولة على إجراء وتنفيذ عقود المصالحة

نستعرض بدايةً ضمن هذا الإطار الأسس التي يرتكز عليها القاضي الإداري بغية توصيف القرار بإجراء أو عدم إجراء المصالحة، ليُصار بعدها إلى إيضاح كيفية معالجة المجلس لحالة رفض الإدارة المختصة صرف المبالغ الواردة في المصالحة المنعقدة أصولاً.

1- توصيف القرار بإجراء أو عدم إجراء المصالحة من قبل القاضي الإداري

إن عقد المصالحة لا ينتج عن قرار إداري فردي بل هو عقد ينشأ كسائر العقود عند التتام مشيئة المتعاقدين، إنما يستدعي لنفاده كما سبق وأوضحنا تعاوناً بين عدة أجهزة إدارية، كالمصادقة من قبل سلطة الوصاية والاستشارة المسبقة لهيئة التشريع والاستشارات ورأي ديوان المحاسبة أو موافقة هيئة القضايا، ليصار عندها إلى توصيف القرار بإتمام المصالحة على أنه قرار إداري نافذ وضار فيصبح حينها قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة. بعض الأمثلة عن ذلك بمناسبة مراجعات تتعلق بالمنازعات الوظيفية:

بموضوع دفع تعويض تمثيل وانتقال لرئيس بلدية:

في وقائع المراجعة: تقدم الدكتور ن.غ بوصفه رئيس بلدية طرابلس بمراجعة بوجه هذه الأخيرة طالباً بموجبها إبطال قرارها برفض دفع تعويضاته كرئيس بلدية. وقد أوضح المجلس من خلال هذه المراجعة أن القرار الإداري البلدي بإجراء مصالحة مع المستدعي، لا يمكن أن يعطي هذا الأخير أي حق مكتسب وأن يرقى لمنزلة القرار الإداري النافذ والضرر طالما أن الإجراء الجوهري والمتمثل بموافقة هيئة التشريع والاستشارات على إجراء المصالحة لم يستكمل بعد. وقد أورد ذلك بالشكل التالي:

"ان المقصود بعبارة مخصصات الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة 22 من القانون رقم 2010/130، انما هو تعويض التمثيل والانتقال المنصوص عليه في المادة 73 من قانون البلديات الذي هو ما يحدد لرئيس ولنايب رئيس المجلس البلدي.

ان القرار البلدي رقم 2014/71 نص على الموافقة على اجراء مصالحة مع رئيس البلدية لدفع تعويضات تمثيل وانتقال لمصلحته، الا ان المادة 66 من قانون البلديات اخضعت المصالحات لاجراءات محددة ومنها موافقة هيئة التشريع والاستشارات. وكما تبين فان هيئة التشريع والاستشارات لم توافق على دفع هذه المستحقات، فلا يمكن وصف القرار الاداري البلدي باجراء المصالحة بالقرار الاداري النافذ الذي يرتب للمستدعي حقوقا طالما ان الاجراءات الجوهرية لم تستكمل لتكوين هذا القرار. لذلك فان القرار المطعون فيه الرافض لدفع المستحقات واقع في موقعه القانوني الصحيح".

بموضوع تعويض عن عمل إضافي:

في وقائع المراجعة: تقدم السيد سانيو حكيم بمراجعة ضد الدولة (وزارتي الأنباء والمالية) طالباً الحكم له بمبلغ 185 ل.ل وذلك تعويضاً عن العمل الإضافي الذي قام به بتكليف من وزير ومدير عام الانباء، وأن هذا الأخير قرر صرف المبلغ المتوجب له إلا أن وزارة المالية رفضت الدفع له، فطلب الحكم له بالمبلغ المطالب به مع الفائدة والنفقات والعطل والضرر. إن مجلس شوري الدولة قد رد هذه المراجعة في الشكل لتقديمها خارجة المهلة القانونية وقد أكد على ضرورة حصول مشروع المصالحة على موافقة جميع المراجع المختصة عليه لكي يصار إلى إعطائه مفعول النفاذ بشكل يجعل منه قراراً قابلاً للطعن بحد ذاته إلى جانب قرار تمنع وزارة المالية صرف المبالغ المستحقة للمستدعي وبالتالي إعادة إحياء مهلة مراجعته، وذلك وفقاً للتالي: " وحيث ان عودة الإدارة لدراسة الموضوع وإعداد مشروع عقد المصالحة معه لم يقترن بموافقة كل المراجع المختصة ليس من شأنه إعادة فتح المهل المنقضية ولاسيما أن كل ذلك اقترن برفض وزارة المالية الصريح والمؤيد لقرار الرفض الضمني السابق".⁽¹⁾

بموضوع تعويض عن ساعات عمل إضافية:

في وقائع المراجعة: ان المستدعي وزملاءه سبق لهم ان طالبوا الادارة المعنية بدفع التعويضات المطالب بها عن ساعات العمل الاضافية وان الادارة اعدت مشروع مصالحة

(1) ش.ل، قرار رقم 612 تاريخ 1974/3/4، سانيوس حكيم/ الدولة.

معهم ومنهم المستدعي عرض على مجلس الخدمة المدنية فرفضه، فرفع الى مجلس الوزراء للبت فيه وفقاً لاحكام المادة 97 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/06/1959 فرفض هذا الاخير الموافقة على اجراء المصالحات المقترحة تاركا لاصحاب العلاقة، اذا شأؤوا مراجعة القضاء المختص بهذا الشأن وذلك بموجب قراره رقم 857/م.و تاريخ 28/09/1966.

نصت المادة (97) المشار إليها فيما سبق على انه " إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة ... يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه " وأوضح مجلس شورى الدولة من خلال هذا القرار أن قرار مجلس الوزراء برفض إجراء المصالحة مع الجهة المستدعية هو قرار إداري فردي نافذ وضار يجب الطعن به ضمن مهلة شهرين من تاريخ التبليغ، وهو ما لم يتوافراً في المراجعة، ما أدى إلى ردها في الشكل وفقاً للتالي:

"وبما ان القرار المذكور هو قرار فردي نافذ وضار وبالتالي كان على المستدعي ان يطعن به ضمن مهلة الشهرين القانونية التي تبدأ من تاريخ حصول التبليغ؛ وبما انه يتبين ان المستدعي تبلغ القرار المذكور بموجب كتاب مدير عام النقل رقم 5839/2 تاريخ 16/11/966 فكان عليه بالتالي ان يطعن به في مهلة اقصاها 16/01/1967"⁽¹⁾.

2- حالة رفض صرف المبالغ الواردة في المصالحة المنعقدة أصولاً

إن مجلس شورى الدولة قد أبدى حرصه على تأمين نفاذ المصالحات المعقودة أصولاً، إذ إنها ومنذ المصادقة عليها من قبل المراجع الإدارية المختصة تصبح بمثابة عقداً للنفقة وقد طُرحت مسألة نطاق صلاحية الأمر بالصرف ضمن هذا الإطار.

فاذا كان للأمر بالصرف رقابة على انطباق معاملة التصفية على القوانين والانظمة المالية، فهل للأمر بالصرف رقابة على عقد النفقة؟

هذا السؤال اثار جدلاً، وقد استقر الرأي على ان رقابة الأمر بالصرف تنحصر بالتثبيت من انطباق معاملة التصفية على القوانين والانظمة المالية فقط، ولا يتجاوز ذلك الى موضوع ترتب الدين على الدولة الامر الذي يدخل في نطاق صلاحية عقد النفقة التي تعود للوزير المختص بمقتضى المادة 55 من ق.م.ع. وعلى هذه النقطة جاء قرار مجلس شورى الدولة:

(1) ش.ل، قرار رقم 379، تاريخ 1983/7/22، أنطونيوس مخايل/الدولة.

"إن المصالحة الموقعة من وزير التربية تشكل عقد النفقة المنصوص عليه بالمادة 56 من قانون المحاسبة العمومية وقد اقترنت بتأشيرة مراقب عقد النفقات المنصوص عليها بالمادة 61 منه واستندت المعاملة بذلك التثبيت من توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها وانطباقها على القوانين والانظمة النافذة للمادة 65. وحيث انه بعد استنفاد مراحل النفقة والتصفية احيلت المعاملة للصرف فرفض الأمر بالصرف اصدار الحوالة لداعي ان الحادث الذي تسبب بالضرر موضوع عقد المصالحة ليس ناشئاً عن وظيفة المستدعي التي لا علاقة لها بقيادة السيارة التي تسببت بالحادث".

"انه بعد استنفاد مراحل عقد النفقة والتصفية لمعاملة المصالحة التي تتم بين أحد الافراد والدولة، لا يسع الامر بالصرف التمتع عن اصدار الحوالة بقيمة المبلغ المتفق عليه بموجبها، بحجة ان الضرر ليس ناشئاً عن الوظيفة، لان صلاحية الامر بالصرف تنحصر بالتثبيت من انطباق معاملة التصفية على القوانين والانظمة المالية فقط، ولا يتجاوز ذلك الى موضوع ترتب الدين على الدولة الامر الذي يدخل في نطاق صلاحية عقد النفقة التي تعود للوزير المختص بمقتضى المادة 55 من ق.م.ع⁽¹⁾.

3- إلزامية تنفيذ الإدارة لموجباتها المتأتية عن عقد المصالحة

إذا كان المبدأ المعمول به في القانون المدني يوجب على المتعاقدين تنفيذ كامل موجباتهم المتأتية عن العقد، فإن الحال لا تختلف عن ذلك ضمن إطار عقود المصالحة المعقودة مع الشخص العام والذي لا يعود له الخروج عن هذه القاعدة تحت حجة كونه سلطة عامة، إذ إن وحده تنفيذ عقود المصالحة على وجه نهائي من شأنه إنهاء المراجعات أمام القضاء الإداري، علماً أن لهذا الأخير مهمة أساسية في الحرص على تنفيذ كامل الموجبات الناتجة عن عقد المصالحة وفقاً للشكل الذي وردت فيه.

لنا في قرار الرائد غصن غصن مثلاً عملياً عن هذه العقود حينما تهدف إلى تسوية وضع الموظف الوظيفي، حيث حرص المجلس من خلال هذا القرار بعد التأكد من انعقاد المصالحة

(1) ش.ل، قرار رقم 952 تاريخ 30 \ 6 \ 1966، خليل الجسر/الدولة، المجموعة الادارية لعام 1966 ص 186.

أصلاً إلى إعطائها كافة مفاعيلها القانونية وصولاً إلى إبطال قرار رفض ترقية المستدعي والمكرس كحق له بموجبها مع ما يترتب له من نتائج قانونية ووظيفية ومالية نتيجة لذلك⁽¹⁾.

إن المراجعة ترمي إلى رفع الظلم والاحجاف بحق المستدعي من جراء المرسوم رقم 635 تاريخ 1983/5/28 والذي صرفه من الخدمة برتبة رائد مع اثنين من زملائه (الضابطان فايز حلاني وطارق سكرية) استناداً إلى المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 82/1 تاريخ 1982/12/8 المتضمن تجاوزاً لقانون التفويض والتي ألغيت بالمرسوم الاشتراعي 85/38 تاريخ 1985/2/23.

بموجب المرسوم رقم 1992/2213، أُعيد المستدعي إلى الخدمة الفعلية في الجيش ونصت المادة الثانية منه على تسوية وضعه وإعادة تكوين وضعه الوظيفي عن طريق لجنة عسكرية تشكل لهذه الغاية. وبناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني أعد مشروع مرسوم بترقية المستدعي إلى رتبة مقدم في تاريخ 1986/7/1، وإلى رتبة عقيد في 1991/1/1. بتاريخ 1991/11/13 تم توقيع عقد مصالحة بين وزير الدفاع الوطني (فريق أول) والمستدعي (فريق ثاني) تضمن ما يلي:

"كان الفريق الثاني قد تقدم بمراجعة لدى مجلس شورى الدولة سجلت لديه برقم 1983/14707 ولدى هيئة القضايا في وزارة العدل برقم 1983/1125 موضوعها إبطال مرسوم صرفه من الخدمة برقم 630 تاريخ 28 أيار 1983 وإعادة إلى الخدمة الفعلية مع كافة النتائج القانونية.

بموجب القرار رقم 5373/و د الصادر عن الفريق الأول معالي وزير الدفاع الوطني بتاريخ 1991/10/7، تقرر الموافقة على مطالعة دائرة الشؤون القانونية والقضاء العسكري الرامية إلى اعتبار طلب إعادة الرائد غصن غصن إلى الخدمة الفعلية قانوني.

بما ان الموافقة المشار إليها أعلاه لها ذات النتائج القانونية التي تترتب فيما لو صدر القرار القضائي في المراجعة وقضى بقبولها شكلاً وأساساً.

وتطبيقاً لمبدأ العدالة والمساواة للذين هم في وضع قانوني واحد.

لقد تم الاتفاق ما بين الفريقين على ما يلي:

(1) ش.ل، قرار رقم 224 تاريخ 2000/2/29، الرائد غصن غصن/الدولة.

مادة أولى: تعتبر المقدمة جزءاً أساسياً من هذه الاتفاقية.

مادة ثمانية: يتنازل الفريق الثاني الرائد غصن غصن عن المراجعة رقم 1983/14707 المذكورة أعلاه تنازلاً نهائياً لا رجوع عنه.

مادة ثالثة: يتعهد الفريق الأول باستصدار النصوص القانونية اللازمة لإعادة الفريق الثاني إلى الخدمة الفعلية وتكوين وضعه الوظيفي على غرار ما حصل للضابطين موضوع الفقرة 22 من البند 2 من هذا العقد".

مع الإشارة إلى أن مشروع عقد المصالحة المذكور أعلاه اقترن بإشارة "نظر" لرئيس هيئة القضايا في وزارة العدل وبموافقة مدير عام الوزارة، وقد أعدّ مشروع مرسوم حمل تواريخ وزيري الدفاع الوطني والمالية ورئيس مجلس الوزراء ويتضمن ترقية المستدعي إلى رتبة مقدم ومن ثم إلى رتبة عقيد وقد أرسل إلى رئاسة الجمهورية لاستكمال عملية إصداره إلا أنه لم يصدر. وبما أن عقد المصالحة الحاصل بين وزير الدفاع الوطني والمستدعي والمقترن بموافقة الهيئات المختصة في وزارة العدل أصبح ملزماً للدولة الممثلة دستورياً وقانونياً بوزير الدفاع الوطني ويقضي تنفيذه.

وبما أن الدولة تبقى مسؤولة عن تنفيذ موجباتها التي التزمت بها بموجب عقد المصالحة الموقع مع المستدعي والمستوفي سائر شروطه القانونية، وقد كان عليها أن تقوم وضمن المدة المعقولة بتنفيذ ما تعهدت به بموجب المادة الثالثة من عقد المصالحة لجهة استصدار النصوص القانونية اللازمة لتكوين وضع المستدعي الوظيفي على غرار ما حصل للضابطين فايز الحلاني وطارق سكرية الذين تمت تسوية وضعهما على ما ورد في عقد المصالحة.

وبما انه يقضي إبطال قرار الرفض الضمني المطعون فيه والقول بحق المستدعي بتسوية وضعه القانوني والوظيفي وما يترتب عليه، في إطار عقد المصالحة من حقوق ومنافع.

وبما أنه يقضي تبعاً لذلك، إحالة المستدعي إلى الإدارة المختصة لاعتباره في رتبة مقدم في 1986/7/1 وفي رتبة عقيد في 1991/1/1 مع ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية ووظيفية ومالية، لاسيما لجهة حقوقه في الخدمة الفعلية وفق القوانين المرعية الاجراء على هذا الأساس".

وبعض بضع سنوات من هذا القرار، عاد وأكد مجلس شورى الدولة التزامه بإعطاء المفاعيل القانونية كاملة لعقد المصالحة هذا، بمناسبة مراجعة ثانية تقدم بها المستدعي نفسه إنما بوصفه عقيداً متقاعداً⁽¹⁾.

فالمستدعي قد رُقي بالمرسوم رقم 6013 تاريخ 2001/8/6 إلى رتبة مقدم اعتباراً من 1986/7/1 وإلى رتبة عقيد في 1991/1/1 وأحيل على التقاعد بهذه الرتبة لبلوغه السن القانونية اعتباراً من 2001/8/15، أي أنه استحصل على درجتين فقط بينما استحصل أحد زملائه السابق ذكرهم على ثلاث رتب والآخر على أربع رتب، فطلب إبطال قرار الرفض الضمني بترقيته براتب لواء بعد ترفيعه إلى رتبة عميد.

نسبةً لكل ذلك وتحقيقاً لمبدأ المساواة الذي تعهدت الدولة بإحقاقه بين المستدعي وزملائه بموجب عقد المصالحة الذي سبق لها أن وقعته معه، أوضح مجلس شورى الدولة أن الدولة ملزمة بتسوية وضع المستدعي بشكلٍ متساوٍ مع زملائه مع جميع الحقوق والترقيات التي استفادوا منها وإعلان حقه في الترقية إلى رتبة عميد كل ذلك وفاقاً للتالي:

"بما ان المستدعي ضدها ملزمة بتسوية الوضع الوظيفي للمستدعي على غرار الضابطين حلاني وسكرية عملاً بمبدأ المساواة التي تعهدت بتطبيقه في عقد المصالحة الموقع مع المستدعي بتاريخ 1991/11/13.

وبما أن مطالبة المستدعي بتصفيه حقوقه براتب لواء، بعد ترفيعه إلى رتبة عميد (...)
تقع في موقعها القانوني الصحيح عملاً بمبدأ المساواة التي تعهدت الإدارة بتطبيقه في تسوية وضع المستدعي الوظيفي على غرار زميلاه الضابطين الحلاني وسكرية، وتقرير لجنة تكوين الوضع الوظيفي للضباط باستفادة الضباط المسرحين الذين ألغي تسريحهم من جميع الحقوق والترقيات التي استفاد منها جميع ضباط الخدمة الفعلية".

وبناءً عليه، تم قبول المراجعة في الأساس وإعلان حق المستدعي في الترقية إلى رتبة عميد اعتباراً من تاريخ 1997/1/1، وتصفيه حقوقه براتب لواء.

(1) ش.ل، قرار رقم 427 تاريخ 2003/4/10، العقيد المتقاعد غصن غصن/الدولة.

ب- أثر المصالحات على الدعاوى أمام مجلس شورى الدولة

إن من شأن المصالحة المعقودة أصولاً أن تسقط النزاع بشكلٍ نهائي وأن تلزم الفريقين بتنفيذ الاتفاق إذ إن لها أثراً مسقطاً يمنع الفرقاء من اللجوء إلى القضاء لبت نزاع قد تم حله بموجب عقد مصالحة، وبالتالي إن إنهاء النزاع لا يكون موضوعياً فقط بل إجرائياً ويرتبط أثره مباشرةً بالدعوى التي يمكن رفعها.

فالمصالحة عقد يحسم به الفريقان النزاع القائم بينهما أو يمنعان حصوله بالتساهل المتبادل يترتب عليه التزام الطرفين بمضمونها وتكون من ثم ساقطة على وجه نهائي المطالب والحقوق التي عقدت بشأنها فلا وجه بعد ذلك لإقامة الدعوى أو لمتابعتها بصدد هذه المطالب والحقوق. يجوز التساؤل ضمن هذا الإطار عن موقف الاجتهاد الإداري تجاه آثار المصالحة على المراجعات المقدمة أمامه.

لمجلس شورى الدولة دور مهم في التحقق من أن كامل بنود عقد المصالحة قد تم تنفيذها وذلك قبل استخلاص انتفاء موضوع المراجعة أو الاستجابة لطلب رجوع المستدعي عن دعواه بشكلٍ آلي ولمجرد ورود مثل هكذا طلب من قبله.

1- تدوين الرجوع

الرجوع عن الدعوى هو إنهاء للنزاع العالق أمام القضاء عن طريق وضع حد للمراجعة المقدمة إليه كحالة القيام بإسقاط الحق المطالب به فيها نهائياً بموجب كتاب إسقاط حق منظم لدى الكاتب العدل.

غير أن قانون تنظيم مجلس الشورى يخلو من أي نصٍ يتعلق بالتنازل عن المحاكمة، فيقتضي بالتالي الأخذ بالقواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والمتعلقة بهذه المسألة وفاقاً للمادة السادسة من هذا الأخير والتي بحسبها "تُتبع القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وُجد نقصٌ في القوانين والقواعد الإجرائية الأخرى".

تفيدنا المادة 518 من قانون أصول المحاكمات المدنية أنه "يجوز للمدعي أن يتنازل عن المحاكمة في أية حالة كانت عليها". كما تنص المادة 519 من القانون ذاته على أن "لا يكتمل

التنازل إلا بموافقة المدعى عليه. ولكن هذه الموافقة لا تبقى لازمة إذا لم يكن المدعى عليه حين التنازل قد قدم جواباً يشتمل على دفاعٍ في الموضوع أو دفعٍ بعدم القبول أو طلبٍ مقابل". وعليه، لم يتم تدوين الرجوع عن الدعوى وتنازل المستدعي عنها إلا بعد استخلاص المجلس أنه تم عقد مصالحة بينه وبين بلدية اده المدعى ضدها وأن هذه الأخيرة قد قامت بدفع الرواتب المستحقة له واستردت قرار صرفه من الخدمة وقرار الغاء وظيفته كشرطي⁽¹⁾.

من حيث الوقائع، إن المستدعي طلب بموجب مراجعته إبطال قرار صرفه من وظيفة شرطي في بلدية إده، إلا أنه عاد وتقدم لاحقاً بمذكرة طلب فيها الرجوع عن مراجعته لأن البلدية قد اتخذت القرار بالمصالحة معه ودفع كامل رواتبه واسترداد قرار صرفه من الخدمة المطلوب إبطاله.

وقد تأكد مجلس شورى الدولة من توافر شروط الرجوع عن المراجعة قبل الموافقة على طلب الرجوع وذلك وفقاً لما يلي:

"وبما انه يتبين من المستندات المرفقة بالمذكرة المشار إليها أعلاه أن المستدعي قد سجل لدى بلدية إده-جبيل تنازلاً عن المراجعتين المسجلتين لدى هذا المجلس (...). اقترن بختم البلدية (...). وممهوراً بمصادقة على توقيع المستدعي.

وبما ان مجلس بلدية إده-جبيل قد اتخذ قرار بتاريخ 2004/10/22، كما يتبين من محضر الجلسة التي عقدها يوم الجمعة تاريخ 2004/10/22، والمرفق بمذكرة المستدعي تضمن الرجوع عن قرار إلغاء وظيفة شرطي المتخذ بجلسته المنعقدة في 2002/8/30، وذلك بعد أن وافق المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 2004/6/5، على المصالحة مع المستدعي بعد درس موضوع الدعوى المقامة منه أمام مجلس شورى الدولة بوجه البلدية، وفقاً لما جاء في محضر هذه الجلسة المرفق بمذكرة المستدعي.

وبما انه بتاءً على ذلك، أصدر رئيس بلدية إده القرار رقم 39 تاريخ 2005/3/7 قضى فيه باسترداد القرار الرئاسي رقم 11 تاريخ 2003/3/7 القاضي بصرف المستدعي من وظيفة شرطي متمرن في بلدية إده وإعادة جميع حقوقه القانونية ودفع جميع رواتبه وتعويضاته المستحقة له منذ العمل بقرار صرفه.

(1) ش.ل، قرار رقم 411 تاريخ 2005/4/7، أنطون طانيوس أبو أنطون/بلدية إده.

بما أنه يقتضي والحال ما ذكر الموافقة على طلب المستدعي وتدوين رجوعه عن مراجعته رقم 2002/10747.

فقدان المراجعة لموضوعها:

يمكن للقاضي أن يستخلص من ظروف القضية أحياناً، انتفاء موضوعها نسبةً لحصول المستدعي على النتيجة المرجوة من تقديمها. نورد مثلاً على ذلك في قرارٍ حديث صادر عن مجلس شورى الدولة بشأن المراجعة المقدمة من السيد توفيق الزفافي بوجه بلدية طرابلس طالباً بموجبها إبطال القرار الصادر عنها والمتضمن رفض منحه الضمانم الحربية عن الفترة الممتدة من 1983/6/30 حتى تاريخ انتهاء خدماته في البلدية، وبالتالي إعلان حقه بالحصول على هذه الضمانم. وقد استخلص المجلس انتفاء موضوع هذه المراجعة وفاقاً لما يلي:

"وبما انه ثابت من إدلاءات فرقي النزاع ومن المستندات المبرزة في ملف هذه المراجعة أن البلدية المستدعي ضدها ابرمت عقد مصالحة مع المستدعي حول مبالغ الضمانم الحربية التي يطالب بها حيث ورد في مقدمة العقد المذكور التي اعتبرت جزءاً لا يتجزأ منه أن عقد المصالحة تقرر إبرامه بين الفريقين لأن المستدعي أقام مراجعة قضائية أمام مجلس شورى الدولة يطالب فيها بلدية طرابلس بدفع بدل الضمانم الحربية المستحقة له بناء على قرار المجلس البلدي في طرابلس رقم 2012/166 و 2013/59، كما نصت المادة الثانية من العقد على ما يلي: "وافق الفريق الأول على دفع مبلغ قدره 5937000 ل.ل فقط للفريق الثاني بدل ضمانم حربية عن فترة خدمته في البلدية اعتباراً من 2000/3/25 حتى تاريخ صرفه من الخدمة"، كما نصت المادة الثالثة من العقد على ما يلي: "يتنازل الفريق الثاني عن المطالبة بأي مبلغ يزيد عن المبلغ المذكور في البند ثانياً من هذا العقد ويعتبر قبضه للتعويض المذكور في المادة الثانية بمثابة ابراء عام شامل للفريق الأول من كل حق او مطلب متعلق بموضوع هذا العقد لا رجوع عنه ولا استثناء له لتعلق حق الغير به.

وبما أنه ثابت أيضاً أنه قد تمّ تنفيذ هذا العقد بالفعل وقبض المستدعي المبالغ المذكورة أعلاه المستحقة له.

وبما انه يستفاد من ذلك أن النتيجة المرجوة من المراجعة بحصول المستدعي توفيق الرفاعي على الضمانم الحربية المستحقة له بذمة بلدية طرابلس قد تحققت فعلا أثناء السير بالمحاكمة،
(...)

وبما انه ولئن كان القاضي من حيث المبدأ ملزماً بالفصل في المنازعات التي تعرض عليه، غير انه يعفى من هذا الموجب في حالاتٍ معيّنة منها حالة انتفاء موضوع النزاع،
وبما ان حصول المستدعي على النتيجة المرجوة من تقديم هذه المراجعة على النحو المشار إليه أعلاه يفضي إلى وجوب اعتبار ان المراجعة أصبحت بدون موضوع."

كما أنه يجوز قبول الإدلاء الأيل إلى اعتبار المراجعة بدون موضوع في حال استجابات الإدارة لشق معين من مطالب المستدعي، فتبقى المراجعة إذاً قائمة بما يختص بالجزء المتبقي من المطالب، كحالة استجابة الإدارة لطلب المستدعي بمنحه الضمانم الحربية بعد إبرامها معه لعقد مصالحة بشأنها، دون أن تبت بمطلبه الثاني الأيل إلى إعطائه فروقات تعويض 1% من الراتب عن كل سنتي خدمة فعلية، فتبقى الدعوى قائمة جزئياً لناحية مطلبه الثاني فقط. خير مثال على ذلك القرار رقم 255، تاريخ 2020/1/9، عبد القادر حصري/بلدية طرابلس (غير منشور) وقد ورد فيه التالي:

"وبما انه ثابت من إدلاءات فرقي النزاع ومن المستندات المبرزة في ملف هذه المراجعة أن البلدية المستدعي ضدها ابرمت عقد مصالحة مع المستدعي حول مبالغ الضمانم الحربية التي يطالب بها حيث ورد في مقدمة العقد المذكور التي اعتبرت جزءاً لا يتجزأ منه أن عقد المصالحة تقرر إبرامه بين الفريقين لأن المستدعي أقام مراجعة قضائية أمام مجلس شورى الدولة يطالب فيها بلدية طرابلس بدفع بدل الضمانم الحربية المستحقة له بناء على قرار المجلس البلدي في طرابلس رقم 2012/166 و2013/59، كما نصت المادة الثانية من العقد على ما يلي: "وافق الفريق الأول على دفع مبلغ قدره 29999000 ل.ل فقط للفريق الثاني بدل ضمانم حربية عن فترة خدمته في البلدية اعتباراً من 2000/3/25 حتى تاريخ صرفه من الخدمة."، كما نصت المادة الثالثة من العقد على ما يلي: "أقرّ الفريق الثاني بأنه يتنازل عن المراجعة المقدمة إلى مجلس شورى الدولة والمشار إليها أعلاه وعن الحق المتعلق بها فور قبضه للتعويض المشار

إليه في المادة الثانية من هذا العقد وعندها تعتبر المراجعة كأنها لم تكن ويتعهد الفريق الثاني بتدوين هذا الرجوع وفقاً للأصول واستصدار قرارٍ بذلك على كامل مسؤوليته ونفقاته." وبما أنه ثابتٌ أيضاً أنه قد تمّ تنفيذ هذا العقد بالفعل وقبض المستدعي المبالغ المذكورة أعلاه المستحقة له.

وبما انه يستفاد من ذلك أن النتيجة المرجوة من المراجعة الراهنة في شقها المتعلق فقط بحصول المستدعي عبد القادر حصري على الضمانم الحربية المستحقة له بذمة بلدية طرابلس قد تحققت فعلاً أثناء السير بالمحاكمة، في حين أن الشق من المراجعة المتعلق بحصول المستدعي على فروقات 1% من الراتب لم تتم أية مصالحة بين فريقَي النزاع بشأنه لأن صراحة العبارة الواردة في كل من المقدمة و المادة الثالثة من عقد المصالحة المذكور أعلاه تفيد بأن تنازل المستدعي عن المراجعة يتناول حصراً تلك المقدمة امام هذا المجلس للمطالبة بالضمانم الحربية فقط دون غيرها من الطلبات.

وبما أن الرضوخ أو التنازل عن الدعوى والحق لا بد وأن يكون بصورة صريحة وأن يتم بشكلٍ جلي لا لبس فيه حيث تكون ارادة المستدعي واضحةً ولا تشوبها أية شائبةٍ أو شك. وبما أنه لم يثبت من مندرجات هذه المراجعة أن المستدعي قد تنازل عن الدعوى برمتها بل إنه أدلى في لائحته الواردة بتاريخ 13/10/2016 أنه قبض مبالغ الضمانم الحربية فقط وهو ما زال يطالب بالحصول على فروقات الـ 1% من الراتب.

وبما أنه يقتضي بناء عليه اعتبار انتقاء موضوع المراجعة جزئياً لناحية الضمانم الحربية والسير بها فقط في ما يتعلق بمطالب المستدعي المتعلقة بحصوله على فروقات الواحد بالمائة من الراتب".

بالإضافة إلى ذلك، أوضح مجلس شورى الدولة أن إغفال ذكر المصالحة على أنها من المستندات المرفقة بالمراجعة والبحث بما تضمنته هو إغفال لمستند أساسي من شأنه التأثير على موضوع المراجعة ونتيجتها وبالتالي سبباً كافياً لقبول طلب إعادة المحاكمة.

وهذا ما ورد صراحةً في القرار رقم 203 تاريخ 1998/1/8، الدولة/المؤهل مصطفى العلي. "بما انه اذا كان مجلس شورى الدولة غير ملزم بذكر ما يقدمه فقاء المراجعة من مذكرات بعد وضع التقرير والمطالعة لوجوب اقتصارها على ايضاح النقاط المثارة في اللوائح السابقة

على ضوء التقرير والمطالعة او على استكمالها او تصحيحها دون ابداء مطالب او اسباب جديدة غير انه اذا تقدم احد الفرقاء بمذكرة تطوي على اثاره مسائل جديدة او تضمنت نقاطا من شأنها التأثير على نتيجة القرار او تضمنت مستندات لم يسبق ان وضعت قيد المناقشة فان على هذا المجلس الاشارة اليها والرد عليها واتخاذ موقف بشأنها بوضعها قيد المناقشة او اهمالها. وذلك تقييدا بما نصت عليه المادة 90 من نظام المجلس من وجوب ان يشتمل القرار الاشارة الى الاوراق الاساسية في الملف - ومنها بطبيعة الحال المذكرات - وبيان ادعاءات الخصوم والحديثات القانونية والواقعية التي تشكل مقومات الحكم.

وبما ان ضم المذكرة المقدمة من الدولة الى ملف المراجعة يؤدي الى وجوب نظر الهيئة الحاكمة بمصيرها سيما وأنها تضمنت واقعة توجب على المجلس التوقف عن النظر في اساس النزاع لانتفاء موضوعه. وبما ان مرد ذلك ان المرسوم الذي تضمنته المذكرة المشار اليها بني على مصالحه بين المستدعي والدولة وان المصالحة عقد يحسم به الفريقان النزاع القائم بينهما او يمنعان حصوله بالتساهل المتبادل يترتب عليه التزام الطرفين بمضمونها وتكون من ثم ساقطة على وجه نهائي المطالب والحقوق التي عقدت بشأنها فلا وجه بعد ذلك لاقامة الدعوى او لمتابعتها بصدده المطالب والحقوق. وبما ان القرار المطلوب الاعادة بشأنه لم يتطرق اطلاقا الى هذه المذكرة والواقعة التي تضمنتها ولم يشر اليها ولم يجر بحثها والرد عليها بالرغم من اهميتها على نتيجة المراجعة مما يشكل مخالفة لصيغة جوهرية تجعل طلب الاعادة مقبولا. وبما انه يقتضي تبعا لما تقدم قبول طلب اعادة المحاكمة والرجوع بالتالي عن القرار رقم 96-95/480 الصادر عن مجلس شورى الدولة بتاريخ 1997/4/25.

2- مفعول المصالحة على تصفية الرسوم القضائية

إن تنفيذ المصالحات غالباً ما يؤدي إلى انتفاء موضوع المراجعة القضائية وإلى رجوع المستدعي عنها، ما يطرح معه لزماً تساؤلاً حول مصير الرسوم القضائية المدفوعة عند تسجيل المراجعة.

بالعودة إلى قانون الرسوم القضائية، نلاحظ أن المادة 24 منه قد أوضحت إمكانية استرجاع الرسم النسبي بعد حسم قيمة الرسم المقطوع منه في حال رجوع المستدعي عن دعواه إذ نصت

على أنه: "إذا دفع في قضية ما رسم نسبي وكان مقداره يزيد على الرسم المقطوع فيرد الرسم المدفوع مقدما بعد حسم الرسم المقطوع وذلك في الحالات الآتية:
(...) 5- إذا قضت المحكمة بقبول رجوع المدعي عن دعواه او المستأنف عن استئنافه قبل صدور الحكم.

6- إذا قضت محكمة التمييز بقبول رجوع المميز عن تمييزه قبل صدور الحكم."
لكن يبقى السؤال عن مصير الرسوم عن طلب أحد الفرقاء اعتبار المراجعة بدون موضوع وبعد أن أصبحت هذه الأخيرة جاهزة للحكم، أي بعد صدور التقرير والمطالعة وانتهاء مهل التعليق عليهما.

لنا في هذه الحثية من قرارٍ لمجلس شوري الدولة⁽¹⁾ جواباً على هذا التساؤل:
"وبما ان المستدعية تقدمت بتاريخ 1983/3/16 بطلب رجوع عن الدعوى بسبب المصالحة مع المستدعي ضدها وطلبت اعادة فرق الرسوم. وبما ان الدولة وافقت في لائحتها المقدمة بتاريخ 1983/4/22 على الرجوع لكنها تركت بشأن الرسوم الامر الى المجلس. وبما ان طلب المستدعية الرجوع ورد بعد ختام المحاكمة وبعد صدور التقرير والمطالعة وانتهاء مهل التعليق عليهما. وبما ان الوضع الواجب اعتماده لتقرير مدى توجب الرسوم هو عقد المصالحة المبرز اثناء سير المحاكمة وطلب الادارة اعتبار المراجعة بدون موضوع. وبما ان انتقاء موضوع المراجعة بسبب المصالحة لا يؤدي وفقا لمضمون المادة 24 من قانون الرسوم القضائية الى اعادة فرق الرسوم، بل يؤدي الى ابقاء الرسوم على عاتق من عجلها عملا باحكام المادة 25 من القانون المذكور."

فبحسب المادة 25 السابق ذكرها: "لا يسترد شيء من الرسم المدفوع مقدما إذا حكم بالأساس او في حالة سقوط الدعوى وكان المستوفى يزيد عن الرسم المقطوع. ويكتفي عندئذ بالرسم المدفوع مقدما.

(1) ش.ل، قرار رقم 240 تاريخ 1983/5/12، غير منشور.

الخاتمة

إن الأخذ بالوسائل غير القضائية لتسوية المنازعات الإدارية ومن بينها المصالحة يثبت أكثر فأكثر الانتقال إلى وسائل جديدة لحل الخلافات بين الأفراد والإدارة بموجب عقود واتفاقيات وليس من خلال أحكام قضائية وهذا يشكل ابتعاداً عن الدور التقليدي للقضاء والتحول من مجتمع خاضع لحكم القضاء في النزاعات القانونية إلى مجتمع تعاقدى يصنع بذاته الحلول للمشاكل القانونية.

إلا أنه يتضح لنا عملياً وللأسف، أن هذه العقود هي باب كبير لهدر المال العام، وإن كانت من منافعها حسم النزاع بين الإدارة والمتعاملين معها بحيث تحول دون إثقال القضاء بمراجعات الغير للمطالبة بمستحقاتهم، ودون ضياع حقوق الأفراد في بعض الأحيان، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن مضارها عديدة على الخزينة العامة خصوصاً على المستويات الآتية:

1- الحؤول دون إجراء الرقابة المسبقة على النفقة وخاصة رقابة وزارة المالية عبر مراقبي عقد النفقات ورقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

2- إن هذه الطريقة تسمح للوزراء بصورة خاصة بتخطي الاعتمادات المرصدة لهم في موازنات وزاراتهم أو عقد نفقات من دون أن تكون هناك اعتمادات مرصدة في الأساس لها في الموازنة. وهذا يعني وجود إمكانية لتخطي الإجازة المعطاة لهم في مجلس النواب، علماً بأن هذه المخالفة نص عليها قانون المحاسبة العمومية في مادته 120 حيث جاء فيه: إن الوزير المختص مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة إلا أن هذا النص للأسف وكأنه غير موجود وأن تجاوز الاعتمادات في النفقات تتم تسويتها بموجب عقد مصالحة دون تحميل الوزراء أية مسؤولية من أموالهم الخاصة.

3- إن غياب المساءلة وسهولة إجراء عقود المصالحة التي هي أسهل بكثير من اتباع الأصول القانونية في تنفيذ النفقات أدى إلى اعتياد الإدارات العامة على إجراء المخالفات بحيث نجد أن قيمة عقود المصالحة قد تصل إلى عشرات المليارات في السنة الواحدة.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

القرارات والأحكام القضائية اللبنانية:

- مجلة القضاء الإداري في لبنان.

المراجع العامة:

- الياس ناصيف، موسوعة العقود المدنية والتجارية، الجزء 12، 2009، منشورات الحلبي الحقوقية.

- زهدي يكن، شرح قانون الموجبات والعقود، الجزء 16.

- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني.

المراجع الخاصة:

- علي درويبي، الصلح القضائي، منشورات زين الحقوقية، 2015.

- وائل الزين، عقود المصالحة في القانون الإداري، مجلس النشر العلمي للشرق الأوسط، بيروت.

الدراسات والمقالات:

- عبده غصوب، الصلح القضائي في القانون اللبناني، مجلة الدراسات القانونية، العدد 9 تموز 2002.

الأطروحات

- مروان قطب، إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية في لبنان، جامعة بيروت

العربية، 2007.

بالمراجع الفرنسية

Articles et revues

- Clément Chauvet, «Les transactions: quel accès?», RFDA 2019 p.1093

- Emmanuel Aubin, « Peut-on transiger sur le droit des agents publics ? » AJFP, 2020, p.60 et s.

- Julie Arroyo, Note sous Conseil d'État, 5 juin 2019, Centre hospitalier de Sedan, n° 412732, Lebon ; AJDA 2019. 1193

- Laurent Richer, Les modes alternatifs de règlement des litiges et le droit administratif, AJDA, 1997, p.7.

Sujets de mémoire

- Julie Cornu, La transaction en matière administrative, Université Panthéon-Assas-Paris II, 2008, p17.

Sujets de thèse

- Anne-Laure Ponsard, La transaction administrative, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2015.