المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة لسنة ١٩٦٢

مشاكل الاختصاص والتعويض في قضايا المطبوعات

وفي قرارات مصادرتها

للمحامي جوزف الشدياق

ان « **حرية ابداء الرأي قولا وكتابة وحرية الطباعة مكفولة ضمن دائرة القانون** »، هذا ما نصت عليه احكام المادة ١٣ من الدستور في اعلانها لحقوق المواطن اللبناني . واذا ما عطفنا عليها نص المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٤ الصادر بتاريخ ٢٢-١٠-١٩٥٢ المسمى **بقانون المطبوعات** والتي تعلن ان «**الصحافة والمكتبة والمطبعة حرة ، وان لكل شخص الحق في حرية التعبير عن رأيه في اذاعة الاراء والانباء بمختلف وسائل النشر ، وان لا تقيد هذه الحرية الا في نطاق القانون** » امكن القول ان حرية القول والكتابة والطباعة في لبنان هي القاعدة وان الحد منها ضمن النطاق المحدد بالقانون هو الاستثناء .

ولا ريب فان ما استقرت عليه الأوضاع القانونية بشأن المطبوعات وما رافقها من تطور كان وليد حركة تحريرية وثمرة جهاد مرير انبثقت عنهما نصوص تشريعية صريحة تعينت معها حدود الحرية ومعالمها فغدت قضايا المطبوعات تنعم بضمانات خاصة تحفظ للمرء حريته وللسلطة العامة هيبتها .

واذا كان التشريع في باب المطبوعات في لبنان قديم العهد ويرجع في البدء الى زمن السلطة العثمانية بموجب القوانين الصادرة بتاريخ ٢ شعبان ١٢٨١ و١١ رجب ١٣٢٧ و٥ رمضان ١٣٧٢ ، وهي قوانين مستقاة من التشريع الفرنسي ، الا ان التشريع الانتدابي في القرارات ٢٤٦٤ تاريخ ٦ ايار ١٩٢٤ المستوحى من التشريع الفرنسي لعام ١٨٨١ و٢٦٣٠ تاريخ ٢٧ ايار ١٩٢٤ والقرار ٣٠٨٠ تاريخ ٢١ نيسان ١٩٢٥بات تشريعاً جائراً حين اجازوقف الصحف بقرار وزاري اذا ما نشرت ما يمس هيبة السلطات العامة بتجاوز حد اللياقة في الانتقاد وما يعكر صفوة الامن ويكدر النظام ، **لعلة** ان مثل هذا القرار كان يشكل «**عملا حكومياً** » بالمعنى القانوني المعروف غير قابل للطعن امام القضاء .

وقد جاء **المرسوم الاشتراعي ٤** الصادر بتاريخ ٢٢-١٠-١٩٥٢ ونص **المادة الوحيدة** من قانون ٢ ايار ١٩٥٨ التي عدلت المادة ٤١ منه والتي الغت قانون ١٨ شباط ١٩٥٨ الذي كان قد الغى المواد ٤١، ٤٢، ٤٣ من المرسوم الاشتراعي ٤، يسودان اليوم قضايا المطبوعات الى جانب المرسوم الاشتراعي ٧٢ الصادر بتاريخ ١١ نيسان ١٩٥٣ المنشىء المجلس النقابي للصحافة والمرسوم الاشتراعي ٧٤ تاريخ ١٣ نيسان ١٩٥٣ المحدد عدد المطبوعات الدورية السياسية . فكرست هذه الاحكام القانونية فيما انطوت عليه من ضمانات واصول خاصة مبادىء حرية الرأي والكتابة التي حفظها الدستور للمواطنين .

ولما كان المرسوم الاشتراعي ٤ منح السلطة الاجرائية حق اعطاء الترخيص لاصدار المطبوعات والغائه وحق تعطيلها في احوال وشروط حصرية معينة حددها ، وكانت تنشأ في كثير من الاحيان مشاكل تتعلق بموضوع **الاختصاص القضائي وتجاوز حد السلطة**

ومبادىء التعويض عن اعمال الادارة ، وكان اوجد ايضاً اصولا خاصة متعلقة بموضوع الملاحقة العدلية في جرائم المطبوعات . وباصول المحاكمات فيها ، سنحاول معالجة المسائل القانونية التي تثيرها قضايا المطبوعات في نطاق عمل الادارة الذي يتعرض لها وذلك على ضوء النصوص القانونية المعمول بها وما انتهى اليه الاجتهاد .

فيتعين لذلك بحث الموضوع تبعاً للنهج التالي :

١ – في الترخيص في اصدار المطبوعات وفي الغائه لافتقاد الشروط القانونية الواجب توفرها له .
٢ – في تعطيل المطبوعات ومصادرتها

١) قبل صدور — المرسوم الاشتراعي ٤
٢) بعد صدور — المرسوم الاشتراعي ٤

٣ – في المرجع المختص بالنظر بابطال قرار التعطيل والتعويض عن الاضرار الناشئة عنه .
٤ – في الاجتهاد الحديث حول مسؤولية الدولة عن اعمال ممارستها السلطة القضائية في قضايا مصادرة المطبوعات .

* * *

١ – في الترخيص في اصدار المطبوعات وفي الغائه لافتقاد الشروط القانونية الواجب توفرها له .

ان الترخيص في اصدار مطبوعة دورية او شبه دورية يمنحه وزير الانباء بعد ان يتحقق ان الطلب مستوف الشروط القانونية كافة . وقرار الترخيص يصدره الوزير في مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم طلب التصريح اليه بطلب الترخيص . وهناك حق في الترخيص ضمني في اصدار المطبوعة يناله طالب الترخيص اذا لم يبت في طلبه في المهلة المذكورة. واذا كان لوزير الانباء ان يرفض طلب الترخيص فيجب لذلك ان يصدر قراراً معللا يكون خاضعاً للطعن امام مجلس شورى الدولة لتلة تجاوز حد السلطة . وقد يتبع مجلس الشورى في النظر بالمراجعة التي ترفع اليه طعناً بقرار الرفض الاصول الموجزة (المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ٤).

بيد ان لوزير الانباء حقاً بتعطيل المطبوعة وبمصادرة نسخها بامر يصدر عنه اذا ما صدرت خلافاً لهذه الاصول ، وقد نصت المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي ٤ على معاقبة صاحبها من ٢٥ الى ٢٥٠ ليرة وبمنع الرخصة عنه لمدة سنة .

ثم ان لوزير الانباء حقاً في الغاء الترخيص في اصدار المطبوعة الدورية :

– " اذا لم تصدر خلال ستة اشهر من تاريخ اعطاء الرخصة "
– " اذا توقفت بدون عذر مشروع مدة شهر واحد ولم تعد الى الصدور بعد انقضاء الشهر بصورة منتظمة .
– " اذا تبين ان صاحب المطبوعة لم تعد تتوفر فيه الشروط القانونية المفروضة "

وقد فسر الاجتهاد الاداري شروط المادة ١٤ هذه من المرسوم الاشتراعي ٤ اذ اعلن ان حق الالغاء هذا المعطى الى وزير الانباء هو من القرارات الخاصة الواجب ابلاغها الى اصحاب المصالح شخصياً (١) ، وان الغاء ترخيص المطبوعة الدورية يتطلب تحقق امرين اولهما توقف المطبوعة عن الصدور مدة شهرين وثانيهما ان يكون هذا التوقف بدون عذر مشروع والا كان قرار الالغاء مشوباً بتجاوز حد السلطة ومستوجبا الابطال (٢) . والعذر المشروع هو « العذر المقبول » وهو شرط هام يتعلق به قرار الالغاء (٣) .

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة ٤٩١ تاريخ ١٥–١٠–١٩٥٧ . هذه "المجموعة الادارية" ١٩٥٧ صفحة ٢٣٧
(٢) قرار مجلس شورى الدولة ٤٩١ تاريخ ١٥–١٠–١٩٥٧ . هذه "المجموعة الادارية" ١٩٥٧ صفحة ٢٣٧
(٣) قرار مجلس شورى الدولة ٣٥٧ تاريخ ٣–٤–١٩٥٧ . هذه "المجموعة الادارية" ١٩٥٧ صفحة ١٦٠

واذا كان لوزير الانباء سلطة تخوله حق سحب الترخيص المعطى لصاحب المطبوعة الدورية في حال وفاته اذا لم يتقيد الورثة بالموجبات التي يفرضها عليهم القانون ضمن المدة القانونية ، غير ان مجلس الشورى سار على اعتبار ان المادة ١٩ من المرسوم الاشتراعي ٤ لم تعين للورثة مهلة اسقاط لاعادة اصدار المطبوعة في حال وفاة صاحبها بل تركت لهم الوقت الكافي لتدبير امرهم وانها لم تعطي لوزير الانباء حق الغاء الرخصة الا اذا تابع الورثة اصدار المطبوعة بدون ان يتقيدوا باحكام المواد ٤ و٥ و٦ و٧ و٩ و١٠ المتعلقة بالشروط الواجب توفرها في اصحاب المطبوعات الدورية ومديرها ، وبدون ان يقوموا بالموجبات التي يفرضها عليهم قانون المطبوعات . (٤)

٢ – في تعطيل المطبوعات ومصادرتها .

ان القرارات الادارية المتعلقة بمنح الترخيص في اصدار المطبوعات وبالغائه وطرق الطعن بها لا تثير الجدل القانوني الذي تثيره قضايا تعطيل المطبوعات ومصادرتها ، ذلك لان مسألة قانونية قرارات الترخيص والغائه ومعرفة ما اذا كانت اداة تجاوز لحد السلطة هي مسألة ترتد في واقعها الى فعل تقيد الادارة بالقانون لدى استجماع شروط معينة او الى عدمه . وقد لا تقوم في احوال اتخاذها تلك المقتضيات التي تستلزمها قرارات تعطيل المطبوعات ومصادرتها . فأمر تعطيل المطبوعات ومصادرتها قبل توزيعها ونشر الانباء التي تحملها هو من الاوامر الهامة التي يتعارض فيها مبدأ حرية القول والكتابة مع مبدأ حفظ النظام العام . وقرار السلطة بالتعطيل والمصادرة هو تدبير خطير يفوق في خطورته قرار فرض الرقابة على الاخبار اذ ينشأ عنه حجب المطبوعة عن الصدور وتفتقد معه المداخيل سيما وان الانباء والاخبار في عصرنا هذا «غذاء قابل التلف» اذا ما فقد طابع الحداثة الذي يتميز به . ولئن كان القانون قد نص على فرض عقوبة التعطيل وكانت تلك العقوبة العدلية لتفرض تبعاً لاصول موجزة وامام محكمة معينة غير أن هذه الاصول لا تكفي في غالب الاحيان لدرء نشر خبر او نبأ ما فيه مس بالنظام العام . **فهل للسلطة الاجرائية ان تصدر قراراها الاداري بتعطيل المطبوعات ومصادرة نسخها؟ وهل تكون مثل هذه القرارات الادارية قابلة للطعن امام القضاء الاداري ؟**

ان الاجابة على هذا السؤال يوجب علينا تبيان ما امست عليه الاوضاع القانونية قبل صدور المرسوم الاشتراعي ٤ وما استقرت عليه بعد صدوره .

١) الاوضاع السابقة لصدور المرسوم الاشتراعي ٤ .

من اهم النصوص القانونية التي كانت ترعى شؤون المطبوعات قبل صدور المرسوم الاشتراعي ٤ القرار ٣٠٨٠ الصادر بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٢٥ وقانون ٢ ايلول ١٩٤٨ الذي لا يختلف كثيراً عنه . وقد كانت المادة الاولى من القرار ٣٠٨٠ تجيز لحاكم الدولة ان يوقف «بتدبير حكومي» الصحف التي تنال من هيبة السلطات العامة او تعكر صفوة النظام والامن العام .

وقد تسنى لمجلس شورى الدولة اللبناني في القرار ٤٥ الصادر بتاريخ ١١ آب ١٩٣١ – **دعوى جريدة زحلة الفتاة على الدولة** – (٥) وفي القرار ٤٦ تاريخ ٢٨ كانون اول ١٩٤٥ **دعوى جريدة الديار على الدولة** – (٦) تفسير تلك النصوص بما انطوت عليه من قيود صارمة . فاعلن ان التدبير الحكومي بالتوقيف يشكل «عملا حكومياً» بالمعنى القانوني لا يخضع لرقابة القضاء الاداري ، ومن حيثيات القرار ٤٥ تاريخ ١١ آب ١٩٣١ « ان القرار ٣٠٨٠ لم يلغ المادة ١٠٠ من الدستور التي اعلنت حرية الصحافة ضمن دائرة القانون وانه يستفاد ان واضع القرار لم يشأ ان يخضع القرار الذي يتخذ بتوقيف الصحف لمراقبة المحاكم الادارية ، وان العمل الحكومي عمل اساسي تجريه السلطة في احوال خاصة لا يمكن فيها إخضاعه للمراقبة القضائية دون ان تستهدف تلك السلطة الى محاذير كبيرة » . وقد قال مجلس الشورى ايضاً في قراره رقم ٤٦ تاريخ ٢٨ كانون اول ١٩٤٥ موضحاً بان هذا التعليل الذي

(٤) قرار مجلس شورى الدولة ٣٥٧ تاريخ ٣–٤–١٩٥٧ . هذه المجموعة الادارية "١٩٥٧ صفحة ١٦٠

(٥) مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة . النشرة القضائية الجزء ٢ صفحة ٩١

(٦) مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة . النشرة القضائية الجزء ٥ صفحة ٥٥

تمشى عليه ينطبق على الاحوال المحددة في القرار ٣٠٨٠ ولا تتعداها الى غيرها بحيث اذا استعملت السلطة الاجرائية التعطيل في غير الاحوال المذكورة كأن يكون التعطيل لسبب لا يتعلق بهيبة السلطات ولا بالنظام العام فان لمجلس الشورى صلاحية النظر في العمل المذكور » .

والجدير بالذكر ان مرسوم تعطيل جريدة « زحلة الفتاة » كان مستنداً الى سبب المس بكرامة السلطات العمومية ومرسوم تعطيل جريدة «الديار» لمخالفة نظام المراقبة العسكرية .

٢) – الاوضاع القائمة في صدور قانون المطبوعات بالمرسوم الاشتراعي ٤ .

ان قانون المطبوعات اوجد نظاماً يحد من تعسف السلطة بحيث يمكن في ظله القول :

الف) ان التدابير الاحتياطية في التعطيل الاداري التي يمكن للسلطة الاجرائية اتخاذها بشأن المطبوعات تنحصر بحالات معينة ولا يسوغ اللجوء اليها الا لمدة معلومة . فالمادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ هي المادة الوحيدة التي تجيز لوزير الانباء حق ايقاف المطبوعة لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام اذا نشرت تحريضاً موجهاً ضد سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها . وقد حرص المشترع على ان يعود امر البت في استمرار التوقيف وفي التوقيف المؤقت والنهائي الى سلطة القضاء المختص .

ب) ان المحاكمات في جرائم المطبوعات تجريها محكمة الاستئناف تبعاً لاصول ومهل وطرق مراجعة خاصة .
ومن ذلك :

"انه اذا اقتضت الدعوى تحقيقاً قضائياً فعلى قاضي التحقيق ان يقوم به وان يحيل القضية على المحكمة في مهلة لا تتجاوز ثلاثة ايام. وعلى قاضي الاحالة في الاحوال التي تستدعي احالة القضية اليه ان يصدر قراره في مثل المهلة المذكورة ".

وقد " لا يجوز التوقيف الاحتياطي في جرائم المطبوعات الا في الحالات المنصوص عنها في المواد ٢٧٠ الى ٣٢١ من قانون العقوبات والمادة ٣٧ من قانون المطبوعات (وهي حالة التحريض على ارتكاب الجرائم بواسطة النشر والاعلان) او في حالة التعرض لشخص رئيس الجمهورية " .

" وتنظر محكمة الاستئناف في جميع القضايا المتعلقة بجرائم المطبوعات الجناحية باعتبارها محكمة درجة اولى وتخضع احكامها للمراجعة امام محكمة التمييز التي تنظر في تلك القضايا كدرجة ثانية واخيرة ، وقد تطبق محكمة التمييز عند النظر في القضايا المذكورة القواعد المتعلقة بالاستئناف سواء لجهة المهل او لجهة اصول المحاكمة ؛ كما ان المحكمة عندما تحال القضية اليها رأساً او بقرار من المحقق ان تجري المحاكمة في مهلة ثلاثة ايام على الاكثر وان تصدر قرارها في مهلة ثلاثة ايام من تاريخ اختتام المحاكمة . وتكون مهل المراجعة والمحاكمة واصدار الحكم ثلاثة ايام لدى محكمة الاستئناف واسبوعاً لدى محكمة التمييز " .

(المواد ٤٢ و ٤٣ من قانون المطبوعات وقانون ٢ ايار ١٩٥٨)

ج) ان النصوص الخاصة بالعقوبات ومنها عقوبة توقيف المطبوعات انما وجدت لحالات معينة وخاصة. ولقد جاء في نص المادة ٣٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ بان تطبق احكام قانون العقوبات في تحديد عقوبات الافعال التي لم يرد عليها نص خاص فيه كما جاء النص فيه صريحاً بموضوع جرائم الاخبار الكاذبة والتحريض على ارتكاب الجرائم والتهويل وعن المسؤولين عن جرائم المطبوعات .

ولما كان تعطيل المطبوعات ومصادرة نسخها يتم اذاً تبعاً لطريقتين معينتين :

– اما عن طريق العمل الاداري الذي يلجأ اليه وزير الانباء عملا بنص المادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ .

– واما كنتيجة عقوبة عدلية اصلية او اضافية تبعاً لاجراء تمهيدي من اجراءات المحاكمة يصدر عن النيابة العامة او عن الضابطة العدلية .

وبما ان الطريقة الاولى هي التي تدخل في نطاق موضوع بحثنا الرئيسي كان لا بد اذاً من التطلع الى عمل الادارة في تعطيلها للمطبوعات ومصادرة نسخها على ضوء ما يوحيه نص المادة ٤٤ من قانون المطبوعات .

ان المادة ٤٤ من قانون المطبوعات اعطت لوزير الانباء حق ايقاف المطبوعة الدورية او شبه الدورية التي تنشر تحريضاً موجهاً ضد

سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها لمدة ثلاثة ايام تاركة للقضاء العدلي امر البت في استمرار التوقيف حتى نتيجة المحاكمة وتاركة له ايضاً حق البت بالتوقيف الموقت او النهائي .

والذي يستخلص من نص المادة ٤٤ هذه ان حرية ابداء الرأي بواسطة المطبوعات مصونة لا قيد عليها من السلطة الاجرائية الا لمدة معلومة وفي احوال حصرية تتصل بسلامة الدولة ووحدتها وسيادتها وحدودها . وقد نظر مجلس شورى الدولة اللبناني في القرار ٤٢٣ الصادر عنه بتاريخ ٢١-١٠-١٩٥٨ (٧) بنتائج مخالفة الاصول التي نصت على اتباعها احكام المادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ . فقد استدعي لديه طلب قرار شفوي صادر عن وزير الانباء قضى بتنفيذ قرار لمجلس الوزراء أمر « باخضاع جميع الصحف والنشرات لرقابة مسبقة تتناول الاخبار المتعلقة بالجيش وقوى الامن والعصابات واعمالها وبكل ما من شأنه التحريض على الاخلال بالامن واثارة الفتنة والنيل من السلطات الشرعية وبان كل نشرة تصدر دون ان تجرى عليها الرقابة تعطل فوراً وتمنع عن الصدور فضلا عن مقاضاتها وفقاً للقوانين المرعية الاجراء » . وقد ادلي في طلب الابطال بان نص المادة ٤٤ من قانون المطبوعات لا يسمح بوقف المطبوعة الا لمدة ثلاثة ايام لحالات معينة وان القضاء هو الذي يبت في غرفة المذاكرة في توقيف المطبوعة وعدمه . وجاء في جواب الدولة على تلك المراجعة اقرارها بقابلية القرار الاداري الشفوي للطعن اسوة بالقرار الخطي متى اجتمعت فيه الشروط القانونية لكونه نافذاً ومن شأنه الحاق الضرر ، واعترافها للمدعي بمصلحة في الادعاء لاعتباره صاحب جريدة ، وان حرية الصحافة ليست مبدئياً بمتناول السلطات الاجرائية ما دام المشترع واضعاً يده على المسائل الصحفية كما يتضح من قانون المطبوعات وملحقاته ؛ **الا انها بررت اتخاذها القرار المطعون فيه في قيام ظروف استثنائية خارقة .**

ولئن كان مجلس شورى الدولة قد بحث في معرض البت في مراجعة الابطال هذه بنظرية « **الضرورة في الطوارىء** » وعالجها اذ اعتبر « ان التشريع اللبناني اختار دستوراً وقانوناً في حال قيام خطر مداهم في البلاد في مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة الاخذ بنظرية **الضرورة في الطوارىء** دون نظرية **الظروف الاستثنائية** بدليل ان المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٢٧ تاريخ ١٦ شباط ١٩٥٣ اجازت اعلان الطوارىء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء واوجبت بذات الوقت اجتماع مجلس النواب للنظر في التدبير بمهلة ثمانية ايام وان لم يكن في دور الانعقاد ، وان المادة ٥٨ من الدستور اجازت لرئيس الجمهورية ان يصدر مرسوما بتنفيذ كل مشروع قانون مستعجل لم يصادق عليه مجلس النواب بمدة اربعين يوماً من طرحه عليه » ، الا ان ما يستفاد من التعليل الذي ذهب اليه ، ومن الفقرة الحكمية التي انتهى اليها والتي قضت بابطال القرار الشفوي الصادر عن وزير الانباء المتضمن تنفيذ قرار مجلس الوزراء بوضع الرقابة المسبقة على الصحف وبفرض عقوبة المنع عن الصدور والتعطيل ، **ان القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز حد السلطة لعلة عدم الاختصاص وعلى اعتبار ان موضوعه يدخل في نطاق التشريع وانه مخالف للقوانين النافذة في قضايا المطبوعات وانه يخرج عن اختصاص السلطة الاجرائية .**

ولكن قرار مجلس الشورى هذا وان بحث في تجاوز حد السلطة لمخالفة قواعد الاختصاص ولمخالفة الاصول لم يتعرض لتفسير احكام المادة ٤٤ في الاحوال التي تستلزم ضرورة تطبيقها . واذا ما اعطى المشترع لوزير الانباء حق توقيف المطبوعة الدورية او شبه الدورية بقرار يصدر عنه لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام اذا نشرت تحريضاً موجهاً ضد سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها مع حق احالتها الى القضاء فكيف يقدر وزير الانباء امر التحريض هذا ؟

لا ريب ان التدبير الذي يصدر عن وزير الانباء بالتعطيل والمصادرة عند الاقتضاء وان كان ليسبق الاحالة الى القضاء العدلي للنظر بالجرم المنسوب الى المطبوعة ، هو **تدبير اداري موقت نافذ** . وقد لا يلجأ اليه الا في حال مواجهة ظروف تكون على صلة بحالة النظام والامن العامين وعلى اعتبار ان امر النظر بجرم النشر في الاحوال المعينة عائد قانوناً الى المحكمة العدلية المختصة بجرائم المطبوعات .

---

(٧) هذه "المجموعة الادارية "١٩٥٨ باب مجلس شورى الدولة صفحة ٢١٣

تمشى عليه ينطبق على الاحوال المحددة في القرار ٣٠٨٠ ولا تتعداها الى غيرها بحيث اذا استعملت السلطة الاجرائية التعطيل في غير الاحوال المذكورة كأن يكون التعطيل لسبب لا يتعلق بهيبة السلطات ولا بالنظام العام فان لمجلس الشورى صلاحية النظر في العمل المذكور » .

والجدير بالذكر ان مرسوم تعطيل جريدة « زحلة الفتاة » كان مستنداً الى سبب المس بكرامة السلطات العمومية ومرسوم تعطيل جريدة «الديار» لمخالفة نظام المراقبة العسكرية .

٢) – الاوضاع القائمة في صدور قانون المطبوعات بالمرسوم الاشتراعي ٤ .

ان قانون المطبوعات اوجد نظاماً يحد من تعسف السلطة بحيث يمكن في ظله القول :

الف) ان التدابير الاحتياطية في التعطيل الاداري التي يمكن السلطة الاجرائية اتخاذها بشأن المطبوعات تنحصر بحالات معينة ولا يسوغ اللجوء اليها الا لمدة معلومة . فالمادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ هي المادة الوحيدة التي تجيز لوزير الانباء حق ايقاف المطبوعة لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام اذا نشرت تحريضاً موجهاً ضد سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها . وقد حرص المشترع على ان يعود امر البت في استمرار التوقيف وفي التوقيف المؤقت والنهائي الى سلطة القضاء المختص .

ب) ان المحاكمات في جرائم المطبوعات تجريها محكمة الاستئناف تبعاً لاصول ومهل وطرق مراجعة خاصة .
ومن ذلك :

"انه اذا اقتضت الدعوى تحقيقاً قضائياً فعلى قاضي التحقيق ان يقوم به وان يحيل القضية على المحكمة في مهلة لا تتجاوز ثلاثة ايام. وعلى قاضي الاحالة في الاحوال التي تستدعي احالة القضية اليه ان يصدر قراره في مثل المهلة المذكورة ".

وقد " لا يجوز التوقيف الاحتياطي في جرائم المطبوعات الا في الحالات المنصوص عنها في المواد ٢٧٠ الى ٣٢١ من قانون العقوبات والمادة ٣٧ من قانون المطبوعات (وهي حالة التحريض على ارتكاب الجرائم بواسطة النشر والاعلان) او في حالة التعرض لشخص رئيس الجمهورية " .

" وتنظر محكمة الاستئناف في جميع القضايا المتعلقة بجرائم المطبوعات الجناحية باعتبارها محكمة درجة اولى وتخضع احكامها للمراجعة امام محكمة التمييز التي تنظر في تلك القضايا كدرجة ثانية واخيرة ، وقد تطبق محكمة التمييز عند النظر في القضايا المذكورة القواعد المتعلقة بالاستئناف سواء لجهة المهل او لجهة اصول المحاكمة ؛ كما ان المحكمة عندما تحال القضية اليها رأساً او بقرار من المحقق ان تجري المحاكمة في مهلة ثلاثة ايام على الاكثر وان تصدر قرارها في مهلة ثلاثة ايام من تاريخ اختتام المحاكمة . وتكون مهل المراجعة والمحاكمة واصدار الحكم ثلاثة ايام لدى محكمة الاستئناف واسبوعاً لدى محكمة التمييز " .

(المواد ٤٢ و ٤٣ من قانون المطبوعات وقانون ٢ ايار ١٩٥٨)

ج) ان النصوص الخاصة بالعقوبات ومنها عقوبة توقيف المطبوعات انما وجدت لحالات معينة عامة وخاصة. ولقد جاء في نص المادة ٣٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ بان تطبق احكام قانون العقوبات في تحديد عقوبات الافعال التي لم يرد عليها نص خاص فيه كما جاء النص فيه صريحاً بموضوع جرائم الاخبار الكاذبة والتحريض على ارتكاب الجرائم والتهويل وعن المسؤولين عن جرائم المطبوعات .

ولما كان تعطيل المطبوعات ومصادرة نسخها يتم اذاً تبعاً لطريقتين معينتين :

– اما عن طريق العمل الاداري الذي يلجأ اليه وزير الانباء عملا بنص المادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ .

– واما كنتيجة عقوبة عدلية اصلية او اضافية تبعاً لاجراء تمهيدي من اجراءات المحاكمة يصدر عن النيابة العامة او عن الضابطة العدلية .

وبما ان الطريقة الاولى هي التي تدخل في نطاق موضوع بحثنا الرئيسي كان لا بد اذاً من التطلع الى عمل الادارة في تعطيلها للمطبوعات ومصادرة نسخها على ضوء ما يوحيه نص المادة ٤٤ من قانون المطبوعات .

ان المادة ٤٤ من قانون المطبوعات اعطت لوزير الانباء حق ايقاف المطبوعة الدورية او شبه الدورية التي تنشر تحريضاً موجهاً ضد

سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها لمدة ثلاثة ايام تاركة للقضاء العدلي امر البت في استمرار التوقيف حتى نتيجة المحاكمة وتاركة له ايضاً حق البت بالتوقيف الموقت او النهائي .

والذي يستخلص من نص المادة ٤٤ هذه ان حرية ابداء الرأي بواسطة المطبوعات مصونة لا قيد عليها من السلطة الاجرائية الا لمدة معلومة وفي احوال حصرية تتصل بسلامة الدولة ووحدتها وسيادتها وحدودها . وقد نظر مجلس شورى الدولة اللبناني في القرار ٤٢٣ الصادر عنه بتاريخ ٢١-١٠-١٩٥٨ (٧) بنتائج مخالفة الاصول التي نصت على اتباعها احكام المادة ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ٤ . فقد استدعي لديه طلب قرار شفوي صادر عن وزير الانباء قضى بتنفيذ قرار لمجلس الوزراء أمر « باخضاع جميع الصحف والنشرات لرقابة مسبقة تتناول الاخبار المتعلقة بالجيش وقوى الامن والعصابات واعمالها وبكل ما من شأنه التحريض على الاخلال بالامن واثارة الفتنة والنيل من السلطات الشرعية وبان كل نشرة تصدر دون ان تجرى عليها الرقابة تعطل فوراً وتمنع عن الصدور فضلا عن مقاضاتها وفقاً للقوانين المرعية الاجراء » . وقد ادلي في طلب الابطال بان نص المادة ٤٤ من قانون المطبوعات لا يسمح بوقف المطبوعة الا لمدة ثلاثة ايام لحالات معينة وان القضاء هو الذي يبت في غرفة المذاكرة في توقيف المطبوعة وعدمه . وجاء في جواب الدولة على تلك المراجعة اقرارها بقابلية القرار الاداري الشفوي للطعن اسوة بالقرار الخطي متى اجتمعت فيه الشروط القانونية لكونه نافذاً ومن شأنه الحاق الضرر ، واعترافها للمدعي بمصلحة في الادعاء لاعتباره صاحب جريدة ، وان حرية الصحافة ليست مبدئياً بمتناول السلطات الاجرائية ما دام المشترع واضعاً يده على المسائل الصحفية كما يتضح من قانون المطبوعات وملحقاته ؛ **الا انها بررت اتخاذها القرار المطعون فيه في قيام ظروف استثنائية خارقة .**

ولئن كان مجلس شورى الدولة قد بحث في معرض البت في مراجعة الابطال هذه بنظرية « **الضرورة في الطوارىء** » وعالجها اذ اعتبر « ان التشريع اللبناني اختار دستوراً وقانوناً في حال قيام خطر مداهم في البلاد في مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة الاخذ بنظرية **الضرورة في الطوارىء** دون نظرية **الظروف الاستثنائية** بدليل ان المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٢٧ تاريخ ١٦ شباط ١٩٥٣ اجازت اعلان الطوارىء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء واوجبت بذات الوقت اجتماع مجلس النواب للنظر في التدبير بمهلة ثمانية ايام وان لم يكن في دور الانعقاد ، وان المادة ٥٨ من الدستور اجازت لرئيس الجمهورية ان يصدر مرسوما بتنفيذ كل مشروع قانون مستعجل لم يصادق عليه مجلس النواب بمدة اربعين يوماً من طرحه عليه » ، الا ان ما يستفاد من التعليل الذي ذهب اليه ، ومن الفقرة الحكمية التي انتهى اليها والتي قضت بابطال القرار الشفوي الصادر عن وزير الانباء المتضمن تنفيذ قرار مجلس الوزراء بوضع الرقابة المسبقة على الصحف وبفرض عقوبة المنع عن الصدور والتعطيل ، **ان القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز حد السلطة لعلة عدم الاختصاص وعلى اعتبار ان موضوعه يدخل في نطاق التشريع وانه مخالف للقوانين النافذة في قضايا المطبوعات وانه يخرج عن اختصاص السلطة الاجرائية .**

ولكن قرار مجلس الشورى هذا وان بحث في تجاوز حد السلطة لمخالفة قواعد الاختصاص ولمخالفة الاصول لم يتعرض لتفسير احكام المادة ٤٤ في الاحوال التي تستلزم ضرورة تطبيقها . واذا ما اعطى المشترع لوزير الانباء حق توقيف المطبوعة الدورية او شبه الدورية بقرار يصدر عنه لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام اذا نشرت تحريضاً موجهاً ضد سلامة الدولة او وحدتها او سيادتها او حدودها مع حق احالتها الى القضاء فكيف يقدر وزير الانباء امر التحريض هذا ؟

لا ريب ان التدبير الذي يصدر عن وزير الانباء بالتعطيل والمصادرة عند الاقتضاء وان كان ليسبق الاحالة الى القضاء العدلي للنظر بالجرم المنسوب الى المطبوعة ، هو **تدبير اداري موقت نافذ** . وقد لا يلجأ اليه الا في حال مواجهة ظروف تكون على صلة بحالة النظام والامن العامين وعلى اعتبار ان امر النظر بجرم النشر في الاحوال المعينة عائد قانوناً الى المحكمة العدلية المختصة بجرائم المطبوعات .

---

(٧) هذه "المجموعة الادارية "١٩٥٨ باب مجلس شورى الدولة صفحة ٢١٣

وبسبب ان هذا التدبير الاداري لا يشكل عقاباً بل تدبيراً ادارياً احتياطياً فقد لا يسوغ في رأينا اتخاذه الا في قصد منع انتشار اراء واخبار قد تكون اداة فعالة في الاخلال بالنظام العام وتعكير صفوته في الاحوال المعينة بنص المادة ٤٤ .

وقد اشترط الاجتهاد الاداري لقانونية القرارات الادارية الخاصة بمصادرة المطبوعات تحقق شروط هامة (٨) :

- ان يؤدي ظهور المطبوعة في الاحوال المعاقب عليها قانوناً الى تهديد بحالة الامن واشاعة اضطرابات يكون محتماً وقوعها .

- ان تكون تلك الاضطرابات على جانب كبير من الخطورة بحيث لا تقوى سلطات الامن على قمعها .
(وعلى الادارة يقع عبء اثبات قيام مثل هذا التهديد بتدهور حالة الامن)

٣ - في المرجع المختص بالنظر بابطال قرار التعطيل والتعويض عن الاضرار الناشئة عنه .

ان المراجعات التي ترفع طعناً بالقرارات الادارية المتعلقة بتعطيل المطبوعات ومصادرتها تتصل في موضوعها بقضاء الابطال كما تتصل بالقضاء الشامل بحيث انها تتناول من ناحية ابطال القرار الاداري المشكو منه ومن ناحية اخرى المطالبة بالتعويض عن الاضرار التي قد يسببها . و لما كانت المحاكم العدلية هي حامية الحرية والملكية الفردية ، وكانت القرارات الادارية في موضوع تعطيل المطبوعات . في حال اعلان ابطالها من القضاء الاداري لعلة تجاوز الاختصاص ، ترتد في الواقع الى فئة التدابير التعسفية فان هذه المحاكم تكون هي الصالحة للنظر بقضايا التعويض عن الاضرار التي تسببها تلك القرارات الادارية التعسيفة بعد اعلان ابطالها من القضاء الاداري . وهذا ما اتفق عليه الاجتهاد الاداري والعدلي معاً :

فقد اعلن مجلس شورى الدولة في دعوى رياض طه على الدولة (٩) بأن القضاء الاداري ينظر في طلبات ابطال الاعمال الادارية الصادرة عن السلطة في تجاوزها حد الاختصاص المحدد لها فقط وهو غير صالح للنظر في طلبات التعويض عن الاضرار التي تسببها تلك الاعمال وقد يعود امر النظر بها الى القضاء العدلي . وقد جاء المستدعي يطالب في دعواه الزام الدولة بمبلغ ١٥١١٢ ليرة لبنانية نتيجة تعطيل مطبوعتيه ومصادرة نسخها من قبل شرطة المطبوعات انفاذاً لقرار وزاري امر بفرض الرقابة على الصحف وبتعطيلها اذا ما خالفت قرار الرقابة كان مجلس الشورى قد قضى بابطاله في مراجعة اخرى سابقة . كما ان القضاء العدلي اعلن اختصاصه في قضايا التعويض عندما يشكل العمل الاداري بالمصادرة عملا تعسفياً وتعدياً على الملكية الفردية . (١٠)

ولكن ، هل ان عمل الادارة في تعطيل المطبوعات واصدار الاوامر بمصادرة نسخها يشكل دوماً تدبيراً تعسفياً يعود امر النظر في التعويض عنه الى المحاكم العدلية حامية الحرية والملكية الفردية ؟ افلا يحدث ان يتصف قرار التعطيل والمصادرة بطابع العمل الاداري المخالف للقانون بحيث يعود امر النظر في ابطاله والتعويض عنه الى القضاء الاداري ؟

ان اجتهاد القضاء الاداري الحديث اذ اتجه نحو ابطال قرار صادر عن السلطة الادارية في موضوع مصادرة المطبوعات الصحفية لعلة اساءة استعمال السلطة في مخالفة الاصول المرسومة لممارستها»(١١)على اعتبار ان عمل الادارة في مثل هذه الحال يشكل عملا

---

٨) — Yves Galmot. Saisies d'écrits imprimés. Et. et Doc. 1959
— C.E. 23 Janv. 1953 Naud. Rec. Leb. p. 32
— C.E. 19 Juin 1953 Houphouet-Boigny. Rec. p. 298
— C.E. 29 Juillet 1953 Demazières Rec. p. 407
— C.E. 10 Dec. 1958 Mézerna Rec. p. 628

٩) - هذه "المجموعة الادارية "١٩٦٠ باب مجلس شورى الدولة القرار ٧٨ تاريخ ٥-٤-١٩٦٠ صفحة ١٠٣

١٠) - محكمة الاستئناف المدنية في بيروت الغرفة الاولى القرار ١٣٠٤ تاريخ ١٤-٧-١٩٦٠ . مجلة الصياد على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ باب الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٦

١١) —détournement de procédure

اداريا تتصل الاضرار الناشئة عنه بفعل خطأ اداري ، يوحي باختصاص القضاء الاداري للنظر بالتعويض المترتب عن قرار الادارة بتعطيل المطبوعات اذا لم يكن يدل في واقعه على مجرد تدبير تعسفي . (١٢)

بيد ان حالات التعطيل والمصادرة الناشئة عن العمل الاداري في معناه القانوني ، هي في الواقع نادرة الوجود ، اذ تكون في غالب الاحيان وليدة تدابير تعسفية . ثم ان المحاكم العدلية حين تنظر بقضايا التعويض تمارس صلاحيات لا تدخل في اختصاص المحاكم الادارية ، اذ انها عدا سلطانها في البت في التعويض عن الاضرار تملك سلطة النظر في الادعاء بمسؤولية الموظف الشخصية الآمر بالمصادرة اذا ما توفرت لديها عناصر تقديرها (**ان القاضي العدلي يقدر قيام مسؤولية الموظف الشخصية وانتفائها او مسؤوليته المشتركة مع مسؤولية الادارة التي يعمل في خدمتها** ١٣) . كما تملك ايضاً سلطة خاصة بها لا تملكها المحاكم الادارية في وضع حد للتدابير التعسفية حين تقضي باعادة الاموال المصادرة الى صاحبها . (١٤)

واذا كانت الدولة تسأل بالتعويض عن التدابير التعسفية وعن مخالفتها القانون والاصول في قضايا تعطيل المطبوعات ومصادرتها بسبب اعمال السلطة الاجرائية فهل تسأل ايضاً عن اعمال مصادرة المطبوعات عندما يتميز عمل المصادرة **بطابع العمل العدلي؟**

٤ — في الاجتهاد الحديث حول مسؤولية الدولة عن اعمال ممارستها السلطة القضائية في قضايا تعطيل المطبوعات .

ان قانون المطبوعات حدد العقوبات الخاصة بالتحريض على ارتكاب الجرائم بالنشر والاعلان في المطبوعات وتلك المتعلقة بالتهويل كما نص على ان تطبق احكام قانون العقوبات في تحديد العقوبات التي لم يرد عليها نص خاص فيه . فاذا ما اعتبرت الضابطة العدلية ان من واجبها في ضبطها للجرائم مصادرة المطبوعات كتدبير احتياطي تلجأ اليه تمهيداً لاجراءات المحاكمة فهل يترتب من جراء عملها اية مسوءولية على الدولة اذا ما ثبت فيما بعد عدم مشروعية تلك المصادرة ؟

لا يخفى ان ما تثيره هذه المشكلة من اعتبارات يرتد قانوناً الى المبدأ الراسخ القائل « **بعدم مسؤولية الدولة عن ممارستها السلطة القضائية** » . وقد نحمل على القول بادىء ذي بدء بان الادعاء على الدولة بالمسؤولية بسبب مباشرتها الاعمال القضائية هو غير مسموع . وعلى هذا استقر رأي الفقه لسنوات خلت . غير ان التبسط في درس الاسس التي قام عليها مبدأ اللامسؤولة

---

١٢) —"*que dans ces conditions, nonobstant les visas de l'arrêté qui l'a ordonnée et la transmission des pièces au parquet, la saisie dont s'agit présente en réalité le caractère d'une mesure administrative*" (*Arrêt Le Monde*).

— *Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en ordonnant par les arrêtés attaqués, la saisie... le préfet a eu pour but de prévenir les troubles que la diffusion de ces écrits dans le département lui paraissait de nature à provoquer; que pour atteindre cette fin le préfet aurait pu, s'il s'y était cru fondé utiliser les pouvoirs qu'il tenait des dispositions relatives aux mesures exceptionnelles; qu'en écartant cette procédure pour recourir à celle qui est prévue à l'art.* 10 *c. inst. crim. le préfet a commis un excès de pouvoir.* (*Arrêt Frampar*).

— Voir ces deux arrêts **d'assemblée** du Conseil d'Etat 24 Juin 1960 (Frampar et le Monde) in J.C.P. 1960 II. 11 743 avec une note de M.C. Gour Revue de Droit Public 1960 p. 815 avec conclusions Heuman et D.H. 1960 J.p. 744 avec une note de Jacques Robert.

— وهذه "المجموعة الادارية". باب الاجتهاد الاداري المقارن ١٩٦١ صفحة ٣ .

١٣) T.C. 10 Dec. 1956 Randon Rec. Leb. p. 592 Conclusions Guionin.

١٤) T.C. 17 Juin 1948 Manufactures de velours et peluches Lec. Leb. p. 513.

والحد الذي يجب ان تنتهي اليه ، دفع بالاجتهاد الحديث الى سماع الادعاء بمسؤولية الدولة عن مباشرتها الاعمال القضائية ولكن **ليس عن قرارات المحاكم بحد ذاتها بل عن « الاعمال المهيأة لها »** (١٥)

وفي قرار لمحكمة التمييز الفرنسية صادر بتاريخ ٢٣-١٢-١٩٥٦ (١٦) « **ان الدولة تسأل - حتى بدون نص قانوني - عن اعمال الشرطة العدلية وامام المحاكم العدلية تبعاً لقواعد القانون الاداري العام** » . وقاعدة المسؤولية هذه انما تبنى على نظرية المخاطر .

ولعل في اقرار مبدأ مسؤولية الدولة بسبب المصادرة الاحتياطية غير المشروعة للمطبوعات ، ولئن اتت عن طريق الضابطة العدلية توافقاً مع مبدأ حرية التعبير عن الرأي الذي انطوى عليه قانون المطبوعات واعلاناً آخراً للضمانات التي حفظها الدستور للمواطنين ؟

ذلك هو عمل تفسير الاجتهاد الطالع .

المحامي جوزف الشدياق

---

١٥) *"Le principe de l'irresponsabilité de l'Etat dans l'exercice de la fonction juridictionnelle est bien connu. Mais si on en cherche le fondement, on en aperçoit aussitôt la limite. Le fondement c'est l'autorité des décisions de justice : elles sont présumées dire exactement le droit et constater les faits avec force et vérité légale. C'est pourquoi elles ne peuvent être mises en cause et aucune indemnité ne peut être demandée en raison des erreurs qu'elles peuvent comporter sauf dans les cas très exceptionnels où la loi l'a prévu.. Mais la règle ne vaut évidemment que pour l'acte de juridiction lui-même... et non pour les actes et opérations qui concourent à sa préparation. Faire bénéficier l'ensemble de l'oeuvre de justice de cette présomption nécessaire est injustifiable"*
Conclusions Dévolvé in C.E. 11 Mai 1951. Affaire Baud. Sirey 1952 - III - 13.

١٦) — Cass. Civ. 23 Nov. 1956. Trésor Public c. Dr Giry D. H. 1957. J. 34
—Yves Galmot Art. précité p. 65.