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 الادارية ١٩٧١

مدى رقابة القضاء الاداري على المراسيم الاشتراعية ومراسيم قوانين التفويض

او

في تعديل المادة ٤٧ من نظام مجلس الشورى لأجل المرسوم ١٩٤٣ الذي عدّل التعريفة الجمركية ، فأُلغي.

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

في ١٥ ايلول ١٩٧١ صدر المرسوم ١٩٤٣ ليعدل تعريفة الرسوم الجمركية . ونصت المادة الثالثة منه ان «ينشر ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به لضرورة الاسراع فور تعليقه على باب رئاسة مجلس الوزراء»

يوم ٢٥ منه ، نشرت لنا صحيفة « النهار » في عددها ١١١٨٠ دراسة قانونية نوردها فيما بعد، كان الهدف المهيمن عليها لا الملاءمة في المرسوم المذكور ، بل الشرعية والاحاطة بانطباقه عليها ، او ابتعاده عنها .

ولو ان السلطة التنفيذية « بعد مناقشتها موضوع المرسوم ١٩٤٣ من كل جوانبه ونواحيه آخذة في الاعتبار، كل ما قام حوله من ملابسات وردود فعل ، وتقدير للنتائج والانعكاسات ، قررت الغاءه بتاريخ ١-١٠-١٩٧١ ، واعطت التعليمات لوضع مرسوم بذلك » على ما جاء في تصريح لرئيس مجلس الوزراء ؛ فكان حقاً المرسوم رقم ١٩٨٧ تاريخ ٣٠ ايلول ١٩٧١ ، الجريدة الرسمية العدد ٨١، صفحة ١٣٩٣.

فقد بقي ان القانون رقم ٥٢-٧١ الصادر بتاريخ ٩ ايلول ١٩٧١ والمنشور في الجريدة الرسمية يوم ١٣ منه، ما زال ساري المفعول باقراره تعديلا للمادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ فقرتها الاولى المنظم مجلس شورى الدولة على ما اضحت ان « يجب ان يستشار مجلس الشورى في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي الى تطبيق القوانين وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها ، باستثناء مشاريع المراسيم المتعلقة بتعديل تعريفة الرسوم الجمركية » .

واذ جاء القانون ٢٥-٧١ بتعديله المادة ٤٧ من نظام مجلس شورى الدولة ليسلخ عن هذا المجلس بعضاً من اختصاصه في الدور الاستشاري الهام الذي يقوم به ، فيما كانت استشارته في تعديل التعريفة في الرسوم الجمركية من المعاملات الجوهرية التي يؤدي اغفالها الى الابطال ،

وبالنظر لاعتبارات المشروعية او عدمها التي تسود المراسيم الاشتراعية ومراسيم قوانين التفويض في رقابة القضاء الاداري عليها ، ولما اثاره المرسوم ١٩٤٣ من مسائل قانونية في ميدان الحق الاداري العام ، إتصلت بطبيعته وارتدت الى امر الغائه او الرجوع عنه ؛ توخينا الفائدة العلمية في نشر الدراسة المذكورة على صفحات هذه « المجموعة الادارية » فنثبتها بما يلي :

قوانين تفويض التشريع في الحقل الجمركي

ان من اختصاص المجلس النيابي ، وفيه تتمثل ارادة الشعب ، سن القوانين او الشرائع ، فيما تعمل السلطة الاجرائية او التنفيذية ، اي سلطة الحكومة ، على تنفيذها وتحديد دقائقها. والقاعدة الدستورية هذه في توزيع الاختصاص تعرف خروجاً عنها بان تكل في بعض الاحوال السلطة المشترعة الى الحكومة امر القيام مقامها باشتراع السنة ، لمدة معينة، وفي نطاق من المواضيع محدد . ومثل انتداب السلطة هذا يتم عن طريق اقرار قانون بالتفويض. وسنداً الى قانون التفويض الذي يؤهل السلطة التنفيذية للاشتراع تبرز نصوص، ولو انها تصدر عن الحكومة تحت رقابة السلطة المشترعة لتنزل منزلة القانون بما لها من قوة التنفيذ المباشر .

وهذه النصوص كثيراً ما تجيء « بمراسيم اشتراعية » Décrets-lois ، واحياناً ولبعض قلّ عدده من المواضيع ، بمراسيم تقول عنها انها « ذات قوة تشريعية » فيما يسميها الدستور الفرنسي Ordonnances .

وان الحكم القانوني للفئتين لواحد، ولو ان مدة التفويض للمراسيم ذات القوة التشريعية اطول وهي تتجدد في الواقع باستمرار، وعلى ما يتناول موضوعها « منهاجاً محدد المضمون والغاية والمدى » (١) .

وفي لبنان اتسعت ارجاء التشريع فسيحة للمراسيم الإشتراعية في شتى الميادين، بينما ضاق المجال به « للمراسيم ذات القوة التشريعية » Ordonnances بحيث ان قوانين التفويض الصادرة لاتخاذ هذه انحصرت على ما يبدو في التشريع في الحقل الجمركي .

وعدة العمل بتفويض حق التشريع في الحقل الجمركي الى الحكومة كانت بموجب قانون ٢٦ ايار ١٩٦٢ لسنوات ثلاث، فغدت لسنتين في القانون ٢٨-١٩٦٥ الصادر في تاريخ ١٨ ايار ١٩٦٥ وفي القانون المنفذ بالمرسوم المؤرخ ١٥-٦-١٩٦٧، وفي القانون المنفذ بالمرسوم ١٤٤ الصادر في تاريخ ٤-١٢-١٩٧٠ عملا بالمادة ٥٨ من الدستور ، والمعمول به حالياً .

وقوانين التفويض هذه تحمل كلها نصاً واحداً « تمنح الحكومة (بموجبه ، وللمدة المحددة فيها) حق التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء. وللحكومة ان تمارس هذا الحق مباشرة او انتتيب المجلس الاعلى للجمارك لممارسته في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية »

وفي المرسوم ١٩٤٣ المؤرخ ١٥-٩-١٩٧١ القاضي بزيادة التعريفة الجمركية على البضائع والسلع المستوردة، مارست الحكومة بنفسها حق التشريع في الحقل الجمركي دون ان تنيب المجلس الاعلى للجمارك لممارسة حق التفويض المعطى لها، وذلك استناداً الى قانون التفويض الاخير المنفذ بالمرسوم ١٤٤ تاريخ ٤-١٢-١٩٧٠ .

هذا المرسوم ١٩٤٣ الصادر يوم ١٥-٩-١٩٧١ وفيه نفذ ، هل جاء منطبقاً على حكم القانون ؟

١ – او تجوز المراجعة القضائية في شأنه ؟

٢ – وممن هي مسموعة ؟

٣ – هل تتعوره شوائب تودي به الى البطلان ؟

٤ – وهل من سبيل الى الرجوع عنه ؟

هذا ما نسعى الى الرد عليه .

١ – هل تجوز المراجعة القضائية في شأن المرسوم ١٩٤٣ ذي القوة التشريعية ؟

ان اللجوء الى «المراسيم ذات القوة التشريعية» Ordonnances يوازي الركون الى المراسيم الاشتراعية . وما كانت نشأة المراسيم ذات القوة التشريعية الا على صورة المراسيم التشريعية ومثالها على ما هي مثلها عمل من اعمال السلطة التنفيذية تعوزه مصادقة السلطة المشترعة . فلا يصح وضع المراسيم ذات القوة التشريعية الا في مصاف المراسيم الاشتراعية ما لم تكن للمشترع ارادة خلاف ذلك .

كما ان السلطة المشترعة في تفويضها الى السلطة التنفيذية في ميدان محدد ، ولمدة موقتة ، اختصاصها في حقل التشريع ، وقبول السلطة التنفيذية هذا الانتداب والعمل بموجبه، ما ينزع عن المراسيم ذات القوة التشريعية الصادرة عن سلطة الحكومة الصفة التشريعية . (١ ايضاً) .

فالمراسيم ذات القوة التشريعية هي اذاً من الاعمال الادارية التي تقبل طلب الابطال لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة على غرار المراسيم الاشتراعية .

والثابت الراهن في اجتهاد القضاء الاداري من دون منازع ، انه لما كان في امكان السلطة التشريعية توسيع صلاحية السلطة التنفيذية في حقل التنظيم على حساب التشريع او تخويلها موقتاً ولمدة معينة حق اصدار التشريع بموجب مراسيم في امور تشريعية محددة على ان تعرض على السلطة التشريعية في المهلة التي يعينها قانون التفويض الصادر للحكومة من السلطة التشريعية، وكانت المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في موضوع التشريع في نطاق قانون التفويض تعرف باسم المراسيم الاشتراعية، وجب اعتبار هذه المراسيم الاشتراعية اعمالا ادارية بصدورها عن السلطة التنفيذية وخاضعة بالتالي لرقابة القضاء الاداري الى ان تقترن بالاقرار من السلطة التشريعية. هذا الوضع يتفق مع المبدأ العام الذي يقضي بخروج الاعمال البرلمانية عن رقابة القضاء الاداري لان المراسيم الاشتراعية ليست اعمالا صادرة عن السلطة التشريعية بل هي اعمال ادارية صادرة عن السلطة التنفيذية. ولا تصبح اعمالا تشريعية الا بالمصادقة عليها من مجلس النواب . والرقابة البرلمانية لا تمنع من الرقابة القضائية لانها رقابة تبحث في ملاءمة التشريع من حيث موضوعه فينظر مجلس النواب هل هذا التشريع صالح فيبقي عليه او انه غير صالح فيسقطه من الوقت الذي لا يقره فيه . اما الرقابة القضائية فتبحث في مشروعية التشريع واستيفائه الشروط المحددة في القانون فينظر القضاء هل التزمت السلطة التنفيذية في اصداره بقانون التفويض فيحكم بصحته او انها تجاوزته فيقضي بالغائه ويعتبر التشريع باطلا منذ صدوره . فالرقابة البرلمانية هي رقابة

« ملاءمة» تستعمل بها السلطة التشريعية سلطتها التقديرية وجزاؤها سقوط التشريع من وقت عدم اقراره . اما الرقابة القضائية فرقابة «مشروعية» وجزاؤها زوال التشريع بأثر رجعي . وما دامت المراسيم الاشتراعية الصادرة عن السلطة التنفيذية لم تقترن باقرارها من المجلس النيابي فان القضاء الاداري يبقى صالحاً للنظر فيها (٢). هذا بالاضافة الى ان القضاء الاداري في اجتهاده المستقر ما زال في قراراته المتوالية يعلن انه، وان تكن لقرار التعريفة الجمركية صفة التشريع ، الا انه يقبل الطعن بسبب تجاوز حد السلطة باعتباره صادراً عن سلطة ادارية . **(شورى لبنان . جلاد . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ الصفحة ١٦٥)**

ولا عجب في ان يراقب مجلس شورى الدولة ، وهو المحكمة العليا في القضاء الاداري ، مشروعية المراسيم الاشتراعية، وان يكون ذا اختصاص للنظر في مشروعية « المراسيم ذات القوة التشريعية » Ordonnances كالمرسوم ١٩٤٣ المؤرخ ١٥ ايلول ١٩٧١ . ومجلس الشورى في اجتهاده على تطور محسوس، بحيث قضى في احدث قرار له بـان مشاريع القوانين التي تقرر الحكومة كونها مستعجلة عملا بنص المادة ٥٨ من الدستور والتي تنزل منزلة القانون وتنفذ بمرسوم ليست باعمال تشريعية . انها من الاعمال الادارية التي تقبل الطعن امام مجلس شورى الدولة لتجاوز حد السلطة .

ذلك ان ما يستفاد من نص المادتين ٥٣ و ٩٥ من قانون مجلس شورى الدولة ولا سيما من نص المادة ٥٣، ان مراسيم اصدار القوانين التي يقرها مجلس النواب بموجب المادة ١٩ من الدستور لا تخضع لطلب الابطال لدى مجلس الشورى بسبب تجاوز حد السلطة لان هذه المراسيم تتضمن احكاماً تشريعية تقرها السلطة التشريعية . ولا رقابة لمجلس الشورى على اعمال هذه السلطة لان الحكومة ملزمة بنشرها خلال المدة الدستورية المحددة في المادة ٥٦ من الدستور . وفيما لا تمارس الحكومة بنشرها اي سلطة ذاتية فهي لا تخضع لرقابة القضاء الاداري . الا ان الامر يختلف مع المراسيم المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور التي تنص على ان «كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الاحالة ، يمكن رئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس من دون ان يبت به، ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء» . فالمراسيم المذكورة هذه التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها الاستثنائية والتي تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس النيابي بمقتضاها نافذة من دون اقرارها ، والتي تمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية ، اذ هي لا تدخل في نطاق الاعمال التشريعية ، ولا تعتبر من اعمال الحكم، او الاعمال الحكومية ، تكون قابلة للطعن لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة (٣) .

٢ – ممن المراجعة القضائية امام مجلس شورى الدولة لتجاوز حد السلطة تكون مسموعة في موضوع المرسوم ١٩٤٣ ؟

من المواطن المستهلك . والمواطن التاجر ، ومن النقابات او الجمعيات اذا كانت المراجعة تهدف الى المحافظة على حقوق افرادها ومصالحهم، ومن كل شخص له مصلحة شخصية ، مباشرة ومشروعة ، في طلب الابطال (٤) .

٣ – او تعتور المرسوم ١٩٤٣ المؤرخ ١٥-٩-١٩٧١ شوائب تؤدي به الى البطلان لسبب تجاوز حد السلطة ؟

أ – بجهة المعاملة الجوهرية حول استشارة مجلس الشورى في شأن مشروع المرسوم ١٩٤٣ .

لان المراسيم الاشتراعية والمراسيم ذات القوة التشريعية تصبح نافذة فور نشرها حتى وان بقيت خاضعة للرقابة البرلمانية الى حين المصادقة عليها على ما سبقت الاشارة، اراد المشترع لجمهور الرعية التي تطبق عليه ضمانة لاقرارها .

فكان الحرص منه على ضرورة استشارة مجلس الشورى في موضوعها في نص المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ المنظم مجلس شورى الدولة وفيها انه :

« يجب ان يستشار مجلس الشورى في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية » .

والا جاءت باطلة لعيب مخالفتها المعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة سنداً الى المادة ٩٨ فقرتها الثانية من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ ذاته .

واستشارة مجلس الشورى في الموضوع هي معاملة جوهرية يؤدي اغفالها الى ابطال المرسوم الذي يصدر من دون اجرائها (٥). كما ان استشارة مجلس شورى الدولة هي حسب الدستور واجتهاد القضاء الاداري الفرنسي في صدد المراسيم ذات القوة التشريعية بالذات Ordonnances معاملة جوهرية واجبة الاجراء يفضي عدم القيام بها الى ابطال المرسوم الذي يفتقر اليها (٦) .

واذ احيط صدور المرسوم ١٩٤٣ في لبنان بالسرية الكاملة على ما قيل واذيع ، وبما ان استشارة مجلس الشورى هي من المعاملات الجوهرية الضرورية لكيانه ، ومن مقوماته ، وكانت ستؤدي في ما تستلزمه من اجراءات الى ضياع تلك السرية، لجأت الحكومة في فعل اصدارهـا المرسوم ١٩٤٣ الى تدبيرين :

الأول : بان تقدمت بمشروع قانون في طلب تعديل المادة ٤٧ من قانون مجلس شورى الدولة (المتعلقة باستشارة المجلس المذكور في المراسيم ذات القوة التشريعية المشار اليها اعلاه) . فكان صدور القانون الرقم ٥٢-٧١ تاريخ ٩ ايلول ١٩٧١ بمادة وحيدة ونصها أن «يضاف الى نص الفقرة الاولى من المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٩ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (نظام مجلس شورى الدولة) ما يأتي : «باستثناء مشاريع المراسيم المتعلقة بتعديل تعريفة الرسوم الجمركية» .

وبذلك وابتداء من تاريخ ١٣-٩-١٩٧١ تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية اضحى نص المادة ٤٧ فقرتها الاولى من نظام مجلس شورى الدولة كما يأتي :

«يجب ان يستشار مجلس الشورى في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي الى تطبيق القوانين وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها ، باستثناء مشاريع المراسيم المتعلقة بتعديل تعريفة الرسوم الجمركية».

والثاني : بأن اسندت المرسوم ١٩٤٣ المؤرخ ١٥ ايلول ١٩٧١ الى المرسوم الاشتراعي ٩ الصادر في ٢١ تشرين الثاني ١٩٣٩ «بتعيين الموعد الذي تصبح فيه القوانين والمراسيم نافذة» ، مادته الاولى فقرتها الثالثة . ونص المادة كاملة هو بالحرف الواحد :

«ان القوانين والمراسيم تصبح من الآن فصاعداً مرعية الاجراء في جميع انحاء الجمهورية اللبنانية في اليوم الثامن الذي يلي نشرها في الجريدة الرسمية ما لم يكن هناك نص مخالف.

– على ان المراسيم التي لا تختص بجمهور الرعية تصبح نافذة من تاريخ تبليغها .

– في حالة الضرورة الناتجة عن ظروف خاصة يمكن تقصير المهلة المحددة في الفقرة الاولى بشرط ان يؤمن نشر القوانين والمراسيم والقرارات بوسيلة من وسائل الاعلان غير الوسيلة المبينة في الفقرة المذكورة» .

واذ نشر المرسوم ١٩٤٣ على ما جاء فيه تبعاً للاصول المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٩-١٩٣٩ ليعمل به فوراً وليس بعد اليوم الثامن من نشره في الجريدة الرسمية، وقد جاء فيه «ان ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به لضرورة الاسراع فور تعليقه على باب رئاسة مجلس الوزراء»، رأت الحكومة ان لا حاجة في اصداره الى استشارة مجلس شورى الدولة في موضوعه .

لانه اذا كان قانون تعديل المادة ٤٧ من نظام هذا المجلس يعمل به في اليوم الثامن بعد نشره في الجريدة الرسمية اي في يوم ٢١ ايلول ١٩٧١ ، في نظرها، فان نص المادة الاولى فقرتها الثالثة من المرسوم الاشتراعي ٩-١٩٣٩ يمكنها من تقصير مهلة الثمانية ايام المعينة فيه لتصبح القوانين والمراسيم نافذة .

وعليه جعل المرسوم ١٩٤٣ نافذاً اعتباراً من تاريخ صدوره (اي حتى من دون تقصير المهلة القانونية للعمل به) .

ب – في مدى رقابة القضاء الاداري على المراسيم ذات القوة التشريعية .

ان رقابة مجلس الشورى على المراسيم ذات القوة التشريعية تمتد بقدر ما تمتد الرقابة على المراسيم الاشتراعية .

انها تنسحب على المشروعية .

وبعبارة اخرى ينظر القضاء الاداري هل التزمت السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم ذات القوة التشريعية بقانون التفويض فيحكم بصحتها او انها تجاوزتها فيقضي بالغائها ويعتبرها باطلة منذ صدورها .

ثم ان علماء القانون الاداري رأوا اكثر من ذلك فنادوا بان القضاء الاداري هو صالح لابطال المراسيم ذات القوة التشريعية عند تعارضها مع الاحكام الدستورية او مع احكام القوانين الصادرة في مواضيع حيث التشريع يعود الى القانون وحده ، ، وان عدم التئام المراسيم ذات القوة التشريعية مع القوانين يفضي الى بطلان المراسيم هذه ، شرط الا يغطي عدم الالتئام هذا قانون التفويض ولا اختصاص السلطة التنظيمية (٧) .

وفي الاطار نفسه قضى مجلس شورى الدولة في لبنان، بان ما يدخل في نطاق العمل القضائي التمييز بين الاحكام الدستورية التي تترك امر تنظيم الموضوعات المحددة فيها الى القانون والاحكام الدستورية الاخرى التي تنظم موضوعاتها تنظيماً نهائياً. فمن بين هذه الحالات تفرض وحدها الاحكام الدستورية التنظيمية النهائية وضعها على القانون ، وتوجب على القضاء التقيد بها نظراً الى الاولوية التي تتمتع بها على القانون العادي (٨).

ج – في الاسباب الموجبة لاصدار المرسوم ١٩٤٣

كانت على ما يبدو :

– تغطية عجز تقدير الواردات في مشروع موازنة الدولة لعام ١٩٧٢ البالغ ٣٥ مليون ليرة .

– « تشجيع الصناعات الجديدة في لبنان » ، و « القطاع الصناعي فيه » . « لذلك كانت الحماية الجمركية في المرسوم ١٩٤٣ » .

(تصريح الوزير سابا على القناة ٧ ليل ٢١-٩-١٩٧١ في مقابلته مع الشيخ خليل الجوري) .

د – هل خرج المرسوم ١٩٤٣ عن نطاق التفويض بتعديله الرسوم الجمركية فيصبح القول بعدم مشروعيته ؟

١ – هل ان القانون المنفذ بالمرسوم ١٤٤ الصادر في تاريخ ٤-١٢-١٩٧٠ والذي بموجبه منحت الحكومة لمدة سنتين حق التشريع في الحقل الجمركي والذي استند اليه المرسوم ١٩٤٣ كان يهدف الى تفويض الحكومة تغطية عجز الموازنة عن طريق زيادة الرسوم الجمركية ؟

او كانت الاسباب الموجبة له فرض رسم جمركي على المستهلك، والمواطن يصل في مقداره وفي مجموعه الى رقم العجز المرتقب لموازنة ١٩٧٢ البالغ ٣٥ مليون ليرة ؟

ان الرسم الجمركي اذ هو مورد من واردات الخزينة انما يفي بغايتين مرتبطة الثانية منهما بالاولى ان لم تكن مترتبة عليها الا وهي حماية الانتاج الوطني اصلا ، وبالتالي تغذية موارد الخزينة . وما تغذية واردات الخزينة الا نتيجة للحماية الجمركية لا دافعاً اليها .

فالغاية القانونية الحقة من فرض الرسم الجمركي ليست في فرض ضريبة بقدر ما هي في اقامة حماية على الانتاج المحلي .

فاذا ما استحال الرسم الجمركي الى ضريبة بصيرورته ضريبة غير مباشرة « لمقدار معين » على ما هو الحال في المرسوم ١٩٤٣ ، خرج عن غايته الحقة . والضرائب المباشرة او غير المباشرة على ما اوصى به الدستور في نص المادتين ٨١ و ٨٢ من احكامه ، « لا تفرض ولا يجوز احداثها وجبايتها في الجمهورية اللبنانية الا بموجب قانون شامل تطبق احكامه على جميع الاراضي اللبنانية من دون استثناء » .

و « لا يجوز تعديل ضريبة او الغاؤها الا بقانون » .

هذا من جهة .

ومن جهة اخرى ،

٢ – هل ان القانون المنفذ بالمرسوم ١٤٤ الصادر في تاريخ ٤-١٢-١٩٧٠ الذي بموجبه منحت الحكومة لمدة سنتين حق التشريع في الحقل الجمركي والذي استند اليه المرسوم ١٩٤٣ كان يهدف الى تفويض الحكومة ممارسة الحماية الجمركية ؟ .

اذا كان الامر بالايجاب ، فان المرسوم ١٩٤٣ لم يف بقانون التفويض بحيث لم يراع في اجراءاته احكام المرسوم الاشتراعي ٣٠ الصادر في ٥ آب ١٩٦٧ المتعلق « بتنظيم الصناعة وتنميتها » والمعروف بقانون الحماية الجمركية .

لقد جاء في المواد ١٠ و ١٤ و ١٦ من المرسوم الاشتراعي المذكور :

– انشاء مكتب في وزارة الاقتصاد الوطني يدعى مكتب التنمية الصناعية تقوم مهماته على درس الصناعات والمشاريع الصناعية وامكاناتها ولا سيما دراسة التحسينات التي يجب ادخالها على انتاج السلع وفقاً لحاجات الاسواق الداخلية والخارجية .

– « يدرس مكتب التنمية الصناعية الحماية الجمركية الممنوحة لكل من الصناعات القائمة مناسبة مستوى هذه الحماية ، مع اعتبار تأثير حماية المواد الداخلة في الاستصناع في كلفة انتاج السلعة المعينة ويقدم اقتراحاته في شأن التعديلات التي يراها لازمة الى وزير الاقتصاد الوطني الذي يحيلها على مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي المجلس الاعلى للجمارك. تقرر التعديلات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء » . (المادة ١٤) .

– « تعطى حماية جمركية للصناعات الجديدة التي تكون رابحة من جهة الاقتصاد الوطني تحدد في ضوء نسبة المواد الاولية اللبنانية التي تستعمل وعدد العمال الذي تشغل وقابليتها للتصدير وتوفيرها للنقد الاجنبي واستجابتها لحاجة سواد الشعب وخلافها من الاعتبارات ازاء عبء الحماية على المستهلك . تحدد الحماية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاقتصاد الوطني المسند الى توصية مكتب التنمية الصناعية وبعد استطلاع رأي المجلس الاعلى للجمارك » ... (المادة ١٦).

فاذا المرسوم ١٩٤٣ لم يف بقانون التفويض، في ما لو كان يهدف الى الحماية الجمركية وتشجيع القطاع الصناعي والصناعات الجديدة ، فلانه جاء ليتعارض مع قانون تنظيم الصناعة وتنميتها متجاوزاً بذلك قانون التفويض بتعيينه زيادة جمركية على السلع المستوردة خلافاً للاصول المقيد بها قانوناً لهذه الغاية .

وعليه نميل الى الاعتقاد بعدم مشروعية المرسوم ١٩٤٣ المؤرخ ١٥-٩-١٩٧١ في تجاوزه قانون التفويض بسبب تعارضه مع الدستور وعدم توافقه مع القوانين المعمول بها بما اوكل اليه امر اصداره من احكام من هذا القبيل .

٤ – هل من سبيل الى الرجوع عن المرسوم ١٩٤٣ ؟

عملا بالمبادىء العامة التي تسود القانون الاداري ،

يمكن تعديل او الغاء المرسوم ١٩٤٣ في المستقبل .

ذلك ان الرجوع عنه يحول دونه مبدأ عدم الرجعية .

واذا ما اعتبر المرسوم ١٩٤٣ في غير مشروعية، فلا يحق الرجوع عنه الا ضمن مدة الشهرين وهي المدة القانونية للمراجعة القضائية في شأنه او اذا كان ضمن المدة نفسها موضوع طعن او مراجعة قضائية .

والمرسوم ١٩٤٣ يمكن الرجوع عنه في كل وقت اذا كان لم ينشر(٩)

ومن ناحية اخرى ، اذا ما دعي المجلس النيابي صاحب التفويض الى الانعقاد في دورة استثنائية للنظر في امر المرسوم ١٩٤٣، فهل يتطرق الى البحث في عدم المصادقة عليه ام في الغائه ؟

اما كان يرتقب هذا المجلس عندما طلب اليه تعديل المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة واقراره هذا التعديل (باعفاء مشاريع المراسيم المتعلقة بتعديل تعرفة الرسوم الجمركية من وجوب استشارة مجلس الشورى في الموضوع) ان الحكومة تعد العدة لاصدار المرسوم ١٩٤٣ على الشكل الذي صدر فيه ؟

المحامي جوزف زين الشدياق

---

(١) **Siegfried DICKSHAT.** L'art. 38 de la Constitution et la loi d'habilitation du 22 juin 1967. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger. 1968 p. 832 et suivantes:

(٢) هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ . المقالات الصفحة ٣١ . ايضاً شورى لبنان صوايا على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٧٠ الصفحة ١١١ .

(٣) هذه المجموعة الادارية ١٩٧٠ . شورى لبنان . الخوري على الدولة الصفحة ١٦٣ .

(٤) «Le recours pour excès de pouvoir est un moyen de bonne administration, une procédure contentieuse d'introspection administrative, une sorte d'action publique ou populaire l'individu qui la met en mouvement agissant dans l'intérêt de tous».
Maurice HAURIOU. Note sous Conseil d'Etat Français 24 Juillet et 7 Août Chabot et Commune de Massat S. 1904 IIIp.I. et notes d'arrêt 1929 tome I.p. 387.

(٥) « استشارة مجلس شورى الدولة في الشؤون التشريعية والادارية » . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٩ . المقالات الصفحة ١٣ . ايضاً شورى لبنان . عكر على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٨ الصفحة ٢١ .

(٦) Cf. Rép. adm. t.l V. Conseil d'Etat No. 72.
والمرجع المبين اعلاه تحت الرقم ١ الصفحة ٨٣٥ .

(٧) المرجع المبين تحت الرقم ١ الصفحة ٨٧٠ .

(٨) هذه المجموعة الادارية ١٩٦٨ . ابي عقل على الدولة الصفحة ٩٦ .

(٩) **G. VLACHOS.** «Le retrait des actes administratifs». Revue Administrative No. 136 — 1970 p. 414.