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 ١٩٧٢

السلطة الاجرائية في الدستور

والاصول في المراسيم والقرارات التي تصدر عنها

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

١ – توطئة البحث حول الحكم في النظام البرلماني

٢ – السلطة التنفيذية هي السلطة الاجرائية في الدستور

٣ – الفارق في العرف الدستوري بين اجتماع «مجلس الوزراء» والاجتماع الوزاري

٤ – الصيغة في «المراسيم» وفي «قرارات مجلس الوزراء» والقرارات الوزارية

٥ – التمييز بين القانون والتنظيم وحالات تطبيق القانون من السلطة التنفيذية

الف) – المراسيم التنظيمية المكملة لاحكام القانون
باء) – استشارة مجلس شورى الدولة في مشاريع النصوص التنظيمية
ج) – المراسيم والقرارات الخاصة

٦ – التفريق بين المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء وتلك الصادرة بموافقته .

الف) – الطريق الاداري لها من مرحلة عرض مشاريعها حتى توقيعها ونشرها
باء) – معنى «الاقتراح» ودعم «الموافقة»
ج) – اجتهاد القضاء الاداري حول الموافقة ورأي اهل العلم فيه

٧ – لا نفاذ لمقررات مجلس الوزراء الا بشكل المراسيم باستثناء حالات النص الخاص

٨ – في اصول «السرية» والتقرير ، وتوزيع الاختصاص .

٩ – خاتمة البحث حول نشر المراسيم والمقررات الوزارية وتوقيعها من الوزير المختص .

١ – « ان الحكم في النظام البرلماني هو من بين جميع الأنظمة الأخرى حكم الجماعة المسؤولة : النائب مسؤول لدى ناخبيه ، والوزارة أمام المجلس ، ورئيس الجمهورية مسؤول عن خرق الدستور واعمال الخيانة »
« وإذا كانت المادة ١٧ من الدستور اللبناني تعتبر الوزراء معاونين لرئيس الجمهورية في ممارسة مهام السلطة التنفيذية ، فإن المادة ٦٠ من احكامه تقضي بالوقت ذاته، بان لا تبعة على رئيس الجمهورية في حال قيامه بوظيفته الا عن خرق الدستور أو في حالة الخيانة العظمى، واما المسؤولية عن سياسة الحكومة العامة فتقع بموجب المادة ٦٦ منه على عاتق الوزراء مجتمعين ، كما يتحملون افراديا تبعة اعمالهم الشخصية » . (١) .

على هذا الاعتبار ، تركز قرار « راشد علي الدولة » لمجلس شورى الدولة في لبنان ، في بحثه نهام السلطة التنفيذية .

٢ – وما اسماه القرار المذكور « سلطة تنفيذية » ، أطلق عليه في الدستور عنوان « السلطة الإجرائية » . وما الاجراء في القانون الا التنفيذ والعمل على تطبيق احكامه ونصوصه .
وعلى ما رئيس الجمهورية « يؤمن تنفيذ القوانين بعد نشرها بما له من السلطة التنظيمية » ، كذلك « يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين ، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى ادارته وبما خص به » وفاقاً لما جاء في المادتين ٥١ و ٦٤ من الدستور أيضاً .

٣ – واذا كان « رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمي منهم رئيساً » ، وكان يجب « اشراك الوزير أو الوزراء المختصين في التوقيع على مقرراته » عملاً بالنص الدستوري ، فان هيئة مجلس الوزراء قامت على نشأة من العرف الدستوري والقوانين العادية ، فبات يدعى اجتماع الوزارة « مجلس وزراء » عندما ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية ، ويسمى « اجتماعاً وزارياً » عندما ينعقد برئاسة رئيس الوزارة. والاجتماع الأخير هو في الغالب اجتماع تحضيري للاجتماع الأول (٢)

٤ – و لمجلس الوزراء اعماله ومقرراته .
فمنها ما يتصل بالسياسة العامة للحكومة مع ما ترتبه من تبعات ومسؤولية تطالها رقابة مجلس النواب ، وترتد اليها فئة « الأعمال الحكومية » (٣) . ومنها ما يدعى « بالمراسيم والقرارات » والتي تنشر وتبلغ حيث تدعو الحاجة لتصبح نافذة وسارية المفعول .

وفي التعريف عن هذه الفئة الأخيرة لا بدّ والتنويه :

---

(١) – هو القرار رقم ٦١٤ الصادر بتاريخ ١٧-١٢-١٩٦٩ . شمل البحث فيه أيضاً مبدأ « تصريف الأعمال العادية في الحكومة المستقيلة » نشر في هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ صفحة ٣ . وبعد نقله الى اللغة الفرنسية ، علق عليه السيد جان كلود دوانس ، استاذ القانون العام والحق الإداري في جامعة القديس يوسف بيروت . انظر هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ القسم الفرنسي الصفحة ٣ . ونشرته أيضاً مع التعليق مجلة « القانون العام والعلوم السياسية » الفرنسية على الصفحة ١١١٥ من العام ١٩٧٠
(٢) – « عبده عويدات » . « النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم » صفحة ٥٢٧ ، ٥٢٨ .
(٣) – حول العمل الحكومي انظر هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٧ . المقالات الحقوقية صفحة ٥ .
ايضاً قرار مجلس شورى الدولة ٦١٩ تاريخ ٢٥-١٠-١٩٦٢ – « سلامة الدولة » . هذه « المجموعة على الادارية » ١٩٦٢ صفحة ٢٠١ وفيه :
« ان قرار مجلس الوزراء يحظر التعامل مع شركة لها فرع في اسرائيل لا يدخل في لائحة الاعمال الحكومية التي غدت تضيق يوماً بعد يوم حسب الاجتهاد الإداري الحديث . وان أمر النظر بهذا القرار يدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة » .
– والقرار رقم ٥٦ اعدادي تاريخ ٢٣-٥-٦٩ – « ريفا على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩ صفحة ٩٥ :
« ان موضوع ابعاد الاجانب عن البلاد لضرورات الأمن يتصل اتصالا وثيقاً بسياسة الحكومة العامة التي تسأل عنها أمام مجلس النواب . ولا بد في هذه الحالة ان يمارس الوزير المسؤول سلطته التسلسلية على القرارات التي تتخذ بشأنه »

– بان المراسيم ، وقد تكون تنظيمية او افرادية ، تحمل اسمها لأن رئيس الجمهورية « يرسم » فيها عملاً للسلطة التنفيذية وتحوي النص بنشرها بعد توقيعها منه . واذ تحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء بعدالعبارة انها صادرة عن رئيس الجمهورية فهي تنطوي أيضاً على توقيع الوزير المختص . ويتقدم موادها ما بنيت عليه من اسباب مستندة الى الدستور والقانون والنظام . وفي محتويات اسبابها يتعيّن الاقتراح لها من الوزير المختص ، وما اذا كانت صادرة في مجلس الوزراء اوبعد موافقته ، توافقاً مع النص القانوني الذي يرعى الأصول في اصدارها .

– وبأن القرارات ، وقد ينص القانون على ان تتخذ في مجلس الوزراء في مواضيع معينة ، تنشر مع اسبابها ومع تدوين المداولة بشأنها ، من أمين عام المجلس .

ولنا من بينها دليل على سبيل المثال :

– قانون ٢٣ حزيران ١٩٥٥ « بمقاطعة اسرائيل » فيما جاء في المادة الرابعة منه ان يتخذ مجلس الوزراء ما يلزم من تدابير لمنع تصدير السلع التي يتثبت ان البلاد المستوردة تعيد تصديرها إلى اسرائيل .

– مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم ١٧٢٤٢ تاريخ٢١ آب ١٩٦٤ ، المتعلق بتنظيم مراقبة السفن اللبنانية ، وقد جاء في مادته الثانية « ان تحدد بقرار من مجلس الوزراء الخطوط الملاحية والمناطق التي يمكن للسفن اللبنانية ان تشرع فيها » ... فكان قرار المجلس المتخذ تطبيقاً لها في جلسته المنعقدة بتاريخ ٣٠-٩-١٩٦٤ ، قرار نشر في الجريدةالرسمية بتوقيع الأمين العام . الصفحة ٢٧٣٩

وبأن تبرز ،

– وبالأضافة إلى المراسيم والقرارات المتخذة في مجلس الوزراء، « القرارات الوزارية » ، فالوزير يتولى عملاً بنص المادة ٦٤ من الدستور ادارة مصالح الدولة ، ومنوط به تطبيق الانظمة والقوانين التي تتعلق بالأمور العائدة إلى ادارته وبما خص به . فبحكم ولايته هذه يتخذ القرارات المقتضاة بعد اسنادها الى النص القانوني والنظامي الصالح

٥ – ان القانون هو القاعدة الملزمة للعموم التي تصدر عن السلطة التشريعية في موضوع أوموضوعات مقررة بقانون أو لم تكن أصلا موضوع تشريع سابق . والتنظيم يختلف عن القانون بأنه القاعدة التي تصدرها السلطة التنفيذية لأحكام القانون او اتماماً لاحكامه بناء على تفويض وارد فيه » (٤)

هذا ما أعلنه مجلس شورى الدولة في معرض تفريقه بين القانون والتنظيم ، ولكل منهما ميدانه ومجالاته .

وإذا كان التنظيم في مجال تنفيذ القانون وتكامل احكامه من اختصاص السلطة التنفيذية ، فان من صلاحية السلطة هذه ايضاً اصدار المراسيم والقرارات الخاصة تنفيذاً لحكم القانون أيضاً .

الف – ولتطبيق القوانين من السلطة التنفيذية أصول . وهو يجري بطريقتين :

– **الاولى** باتمام احكام القانون عندما يقتصر على وضع المبادىء الاساسية للأمور موضع التشريع تاركاً بنص صريح للسلطة التنفيذية ، اكماله عن طريق التنظيم ، أما بمراسيم تنظيمية تتخذ في مجلس الوزراء وامابقرارات وزارية يصدرها الوزراء المختصون . وفي هذه الحالة يبقى تنفيذ القانون معلقاً على صدور الأحكام التنظيمية المتممة له . .

– **بينما في الطريقة الثانية** يكون القانون مكتملاً النصوص وساري المفعول فور العمل به ، فيقتصر المختصون في السلطة التنفيذية على بيان كيفية التنفيذ وتوضيح ما غمض من نصوصه باصدار التعاميم والقرارات الفردية التي يقتضيها .

وعندما يترك القانون للسلطة التنظيمية مهمة اصدار التنظيمات المتممة له في الأمور التي يعنيها ، فان هذه التنظيمات ، اذ تعتمد القواعد الواردة في القانون ، تضيف اليها القواعد الأخرى التي تجعله نافذاً . وهي حقيقة اعلنتها النظرية المعروفة « بتكوين الحق الإداري على درجات » التي تقضي بانه اذا كان على التنظيم ان لا يضيف شيئاً على القانون ، واذااقتصر دوره على استنساخ احكامه ، لا يبقى من معنى او من فائدة للنص

---

(٤) – شورى لبنان القرار ١٤٤٩ تاريخ ١٣-١٢-١٩٦٦ « كازيني على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٧ صفحة ٤٦

عليه أو اصداره . ومن المتفق عليه علماً واجتهاداً ان التنظيم يعتبر في حدود التشريع اذا كان موافقاً له وقاصراً على اعتماد الالتزامات والاعباء التي يقرها القانون . واما إذا كان متعارضاً له أو زاد في هذه الالزامات والاعباء يكون عندئذٍ مخالفاً للتشريع الذي يستند إليه (٥)

وفي هذا المجال :

باء – عود إلى ما نصت عليه المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩–١٩٥٩ المنظم مجلس شورى الدولة في « **وجوب استشارة مجلس الشورى في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية ، وفي مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي إلى تطبيق القوانين وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها** » . وتكون مشوبة بعيب تجاوز حد السلطة ومستوجبة الابطال لسبب عدم مراعاة المعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المراسيم التنظيمية الصادرة دون استشارة المجلس المذكور (٦)

– واشارة إلى ان المراسيم الاشتراعية تعتبر اعمالاً ادارية بصدورها عن السلطة التنفيذية فتخضع بالتالي لرقابة مجلس الشورى الى ان تقترن بالاقرار من السلطة التشريعية . (٧)

– وبيان الى ان مدة الطعن بالمراسيم والقرارات التنظيمية ذات الصفة العامة تسري من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية (٨) وان النشر في الجريدة الرسمية هو الذي يعطيها الصيغة التنفيذية ، فلا ادلاء بها طالما هي لم تنشر (٩) .

هذا فيما خص المراسيم التنظيمية .

ج– وقد تقوم بجانبها **المراسيم والقرارات الخاصة** . ذلك أن الحقوق التي تترتب عليها ، تنشأ بمجرد ثبوت توقيعها من مرجعها الصالح . وأتخاذ أحد المراسيم رقماً في قيود غرفة الرئاسة يثبت توقيعه من قبل رئيس الجمهورية . وترقيم المرسوم بعد توقيعه من قبل رئيس الجمهورية يدخله في عداد الأعمال الإدارية الكاملة (١٠)

ولا تطبق المراسيم الخاصة الا من تاريخ تبليغها إلى صاحب العلاقة استناداً الى احكام المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١-١١-١٩٣٩ (١٠)

أما بعد

وفيما اتضح اختصاص السلطة الاجرائية في تنفيذ القوانين وتطبيقها .

وتم التعريف عن المراسيم والقرارات الوزارية بما تتخذه من شكل وتنصهر فيه من صياغة ، وظهر الفارق بين المراسيم التنظيمية ، والهدف منها اكمال احكام القانون أو تطبيق أحكامه وبين المراسيم والقرارات الخاصة التي تتخذها السلطة التنفيذية والتي هي من الأعمال الادارية التي تطالها رقابة القضاء المختص ،

ننتقل إلى البحث في المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء وتلك الصادرة بموافقته دون أن تفوتنا المقارنة بينها وبين قرارات مجلس الوزراء .

٦ – ألف – ولاتباع الطريق الإداري الذي تسلكه المراسيم وقرارات مجلس الوزراء تمهيداً لاقرارها وتوقيعها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين ، نرى مدياً لنا في النصوص القانونية والتنظيمية التالية :

---

(٥) – شورى لبنان – القرار ١٩ تاريخ ١٣-١-١٩٧٠ « شاهين على الدولة» هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ صفحة ١٠٩

(٦) – شورى لبنان . القرار ٦٣٦ تاريخ ٢٦-٥-١٩٦٤ « فرحة على الدولة» هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ صفحة ١٦٤

– انظر في الموضوع « استشارة مجلس شورى الدولة في الشؤون التشريعية والادارية » باب المقالات الحقوقية . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩ صفحة ١٣

(٧) – شورى لبنان . القرار ٣٦٠ تاريخ ٣-٤-١٩٥٧ طلب تفسير . هذه «المجموعة الادارية » ١٩٥٧ صفحة ١٤٥ .

(٨) – شورى لبنان . القرار ٩٣٩ تاريخ ١٢-٧-١٩٦٨ « مركبي على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٨ صفحة ١٧٤ .

– شورى لبنان القرار ٦ تاريخ ٣-١-١٩٥٩ . « عيد على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٩ صفحة ٢٧

– شورى لبنان . القرار ٢٠٢ تاريخ ٢٥-٥-١٩٧٠ . « سميا على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ صفحة ١٣٨

وقد جاء فيه « ان تسري مهلة الطعن بالقرارات التنظيمية غير المتعلقة بأفراد معلومين من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية »

(٩) – شورى لبنان . القرار ٢٧١ تاريخ ٥-٧-١٩٧١ « الولي على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧١ صفحة ١٣٧

(١٠) – شورى لبنان . القرار ٥٧ تاريخ ٣-٣-١٩٦٠ « « الدولة البقاعي » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ صفحة ٩٢ .

ـفالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ الصادر بتاريخ ٢٦ شباط ١٩٥٣ المنظم دوائر رئاسة مجلس الوزراء ، انشأ فيها مديرية عامة تتألف من ديوان الرئاسة ، وديوان مجلس الوزراء والشؤون النيابية ، والمحاسبة ، وأمانة السر الخاصة . ويدخل في اختصاص الديوان : استلام المعاملات والرسائل المعدّة للعرض على مجلس الوزراء وتسجيلها . درس القضايا المعروضة على مجلس الوزراء واستكمال معاملاتها . اعداد لائحة بالقضايا الواردة تمهيداً لتنظيم جداول الجلسات . تنظيم قرارات مجلس الوزراء وتبليغها إلى المراجع المختصة . كذلك المرسوم ٢٨٧٠ الصادر بتاريخ ١٦-١٢-١٩٥٩ ، اوجد أمانة عامة لمجلس الوزراء تتولى في الشؤون الادارية رفع مشاريع المراسيم والنصوص الى رئاسة الجمهورية ، تأمين دعوة الوزراء الى اجتماعات مجلس الوزراء ، تحضير جدول الأعمال وعرضه على مجلس الوزراء ، تنظيم محاضر بمقررات مجلس الوزراء وحفظها بعد تأمين توقيعها من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص والامين العام .

ـاما المرسوم الاشتراعي ١٦٠ الصادر بتاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ ، والمرسوم ١٧٠٩٦ الصادر بتاريخ ٧ آب ١٩٦٤ ، والقرار رقم ٦١ الصادر بتاريخ ١٩ آب ١٩٦٦ ، فقد أناطت في احكامها بفرع الشؤون القانونية والادارية في رئاسة الجمهورية درس القضايا ذات الطابع القانوني أو الاداري الواردة أو المنتهية الى رئاسة الجمهورية أو المعروضة عليها ، درس مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم وسائر المشاريع الأخرى ، تسجيل القوانين والمراسيم وسائر النصوص الاخرى الصادرة وتأمين نشرها وتبليغها الى الادارات المختصة وحفظ اصولها .

فمع هذه النصوص القانونية والتنظيمية يرتسم طريق ما يعرض على مجلس الوزراء من مشاريع مراسيم وقرارات بعد ادراجه على جدول الأعمال ، وتتعين المحاضر التي تنظم بمقرراته . وبعد تسجيل تلك المراسيم والقرارات في رئاسة الجمهورية ، ينشر ما هو منها معد للنشر في الجريدة الرسمية ويبلغ ما هو معد للتبليغ .

باء ـ لأن القانون هو القاعدة العامة الملزمة اقتضى الرجوع الى احكامه في الأصول التي ينص عليها والمعاملات الجوهرية التي يفرض على السلطة التنفيذية مراعاتها في المراسيم التي تصدر عنها . فهنا النص باتخاذ المراسيم « بناء لاقتراح احد الوزراء » ، او « بناء على موافقته » ، وهناك النص باصدارها « في مجلس الوزراء » او « بموافقته » وبعد استطلاع رأي احدى المجالس أو الهيئات الادارية .

« و للاقتراح » و « الموافقة » دورهما البارز في المرسوم ، وكل منهما يدخل في مقوماته وينهض بكيانه . ولا بد منهما لصدوره ، فان رفض الوزير المختص ان « يقترح » ، ورفض وزير آخر مختص ان « يوافق » فلا يكون هناك مرسوم (١١) . ومن أجل ذلك كان القرار برفض التقدم بالاقتراح ، وقرار الرفض بالموافقة ، من القرارات الادارية النافذة التي تؤدي إلى إلحاق الضرر وبهذه الصفة قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة أمام مجلس شورى الدولة (١٢)

ويجب التفريق دستورياً بالنسبة لصلاحية مجلس الوزراء بين مرسوم بين مرسوم يتخذ « في » مجلس الوزراء ومرسوم يصدر « بموافقته » ، اذ في الحالة الأولى يقتصر دور المجلس على الرأي ، ويتوجب صدوره في كل الأحوال لما يترتب عليه من حقوق ، بينما في الحالة الثانية لا يصدر المرسوم الا « بالموافقة » (١٣)

وموافقة مجلس الوزراء على المراسيم تعني المناقشة والبحث في موضوعها . ولا يبحث موضوع في مجلس الوزراء الا بناء على عرضه واقتراحه من قبل الوزير المختص (١٤) .

ج ـ ونظراً لأهمية « الموافقة » في مجلس الوزراء وما تستلزمه من مناقشة ، ولاثر تلك الموافقة على قانونية المراسيم التي يجب ان تصدر بالاستناد اليها ، لا بد والوقوف عندما تركزت عليه من اعتبار ، حيثيات اقرار هام لمجلس شورى الدولة في لبنان صادر بهيئة مجلس القضايا اثار

---

(١١) ـ شورى لبنان. القرار ٥١٥ تاريخ ١٧-٤-١٩٦٤ بهيئة مجلس القضايا « شركة التجارة وصناعة الالمنيوم والمقاولات ». هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ صفحة ١٥٦

(١٢) ـ شورى لبنان. القرار ٥١٥ تاريخ ١٧-٤-١٩٦٤ بهيئة مجلس القضايا « شركة التجارة وصناعة الالمنيوم والمقاولات ». هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ صفحة ١٥٦ .

(١٣) ـ شورى لبنان. القرار ٥١٥ تاريخ ١٧-٤-١٩٦٤ بهيئة مجلس القضايا « شركة التجارة وصناعة الالمنيوم والمقاولات ». هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ صفحة ١٥٦ .

(١٤) ـ شورى لبنان . القرار ١٠٧٢ تاريخ ٣-١٢-١٩٦٢ « خاشو على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٣ صفحة ٨٤

اهتمام أهل الفقه فنزل موضع تعليقهم ونقدهم القيمين . انه قرار « ناصيف على الدولة » الصادر بتاريخ ١٤-٦-١٩٦٧ (١٥). وما يستخلص منه « ان اتمام معاملة « بالتمرير » من مجلس الوزراء المنعقد في بيروت إلى خارجها حيث رئيس الدولة ، ليس بسبب للإبطال خصوصاً عندما يتبين ان رئيس الدولة لم ينقطع عن القيام بعمله الرسمي وبالتالي عند الاقتضاء عن اتصاله لهذه الغاية بالسلطات المعنية بالوسائل الآلية او الاشخاص لبيان الرأي أو مبادلته أو بارجاء الجلسة للمداولة »

وكان موضوع النزاع ، فيما اتصل بمشروع قانون مستعجل معدّ لان ينشر بمرسوم اذا لم يبت به المجلس النيابي بمهلة أربعين يوماً من تاريخ احالته اليه تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور ، ينصبّ على موافقة مجلس الوزراء بما لها من معنى وأثر على صحة المرسوم وشرعيته . وفي الادعاء « ان المادة ٥٨ من الدستور تنص على أنه بعد مضي أربعين يوماً من طرح مشروع قانون مستعجل على المجلس دون أن يبت فيه ، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً يقضي بتنفيذ مشروع القانون بعد موافقة مجلس الوزراء . وأنه عندما يشير النص إلى موافقة مجلس الوزراء، انما يعني ذلك ان على مجلس الوزراء ان يتخذ قراراً بهذه الموافقة ، وان القرار الذي تقرر فيه وضع مشروع موضع التنفيذ بتاريخ ٢٩-١-١٩٦٤ حصل في السراي الكبير في بيروت بغياب رئيس الدولة بداعي المرض ، فيكون المرسوم المطعون فيه مبنياً على قرار صادر عن مجلس وزاري وليس عن مجلس الوزراء الأمر الذي يشكل مخالفة لصيغة جوهرية اساسية تجعل المرسوم باطلاً » .

وقرار « ناصيف على الدولة » اذ قضى ضمناً باشتراك رئيس الدولة في مناقشة جلسة مجلس الوزراء وفي ما اتخذ فيها من قرار بالموافقة انتهى بمرسوم وذلك على الرغم من غيابه عنها ، على اعتبار ان اشتراكه هذا تم باتصالاته الآيلة لبيان الرأي أو مبادلته ، انما هو قرار يعطي الموافقة معنىً يخالف المعنى الذي استقر عليه قانوناً مجلس شورى الدولة ذاته وبهيئة مجلس القضايا أيضاً في قراره « شركة التجارة وصناعة الألمنيوم » تاريخ ١٧-٤-١٩٦٤ السابق ذكره (المرجع رقم ١١ ادناه) وقرار « خاشو » (المرجع رقم ١٤ ادناه) ، ومعهما تركزت الموافقة على المناقشة الواجبة والحضورية المولدة للقرار .

هذا ، ورافقت الادعاء دراسة تحليلية للموضوع وضعها العميد جان ماري اوبي، رئيس جامعة بوردو في فرنسا ، ورفعت إلى مجلس شورى الدولة مع الأوراق بشكل استشارة(١٦) كما عقب قرار الفصل فيه تعليق لرجل الفقه ذاته(١٧). ومما جاء في التعليق: « أن رئيس الجمهورية

---

(١٥) – نشر في هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩ صفحة ٥ :
وفي قسمها الفرنسي الصفحة ١
وهذه حيثياته بكاملها « في الاساس » :
« بما ان احالة مشروع القانون المستعجل – وهو بالقضية الحاضرة مؤلف من مادة واحدة – الى المجلس النيابي عملا باحكام المادة ٥٨ من الدستور تحصل بموافقة مجلس الوزراء اي بعد اطلاع هذا المجلس عليه ودرسه واعتماد صيغته واظهار ارادة المجلس بنشره اذا لم يبحث في المجلس النيابي ضمن المدة فلا داعي منطقياً او مبدئياً من اعادة النظر بما بت فيه من اسباب الموافقة ما لم يحدث عارض خارجي او تغيير في الوزراء وهذا لا شيء في الملف يشير اليه لا بل ان الواقع في الاوراق يدل على ان لا خلاف او تحفظات من احد الوزراء : وذلك مع العلم ان التعديل في المشروع غير وارد مبدئياً والا حال دون متابعة تطبيق احكام المادة ٥٨ المذكورة .
وبما انه اذا كانت المداولة واجبة بشأن موضوع غير الموافقة مبحوث او بحال نظرية غير متوافقة – وذلك غير متوافر بالقضية الحاضرة – فان اتمام معاملة « بالتمرير » من المجلس المنعقد في بيروت الى جونيه حيث رئيس الدولة ليس بسبب للابطال خصوصاً عندما يتبين ان رئيس الدولة لم ينقطع عن القيام بعمله الرسمي ، وبالتالي عند الاقتضاء عن اتصاله لهذه الغاية بالسلطات المعنية بالوسائل الآلية او الأشخاص مما يسمح ببيان الرأي او مبادلته أو بارجاء الجلسة للمداولة اذا كان من مجال .
وبما ان التعليل الوارد اعلاه كاف لرد المراجعة وهو مبني على افتراض ان للمستدعين مصلحة مشروعة في الغاية التي ترمي اليها هذه المراجعة وان المرسوم موضوع المراجعة قابل للطعن وان الوقائع المسرودة صحيحة وانه يجوز اثبات عكس محتويات محضر امين سر الوزارة . فلم يعد من حاجة لبت كل هذه النقاط او لاجابة احد الطلبات بشأنها او لسماع الزعم ان المعاملة تستغرق لاتمامها وقتاً طويلا لم يتوافر للوزراء يومذاك .

لهذه الأسباب

يقرر المجلس
١) فصل قضية المرحوم الرئيس ا. ن عن مراجعة المستدعين الاخرين
٢) قبول المراجعة في الشكل وردها في الأساس .
٣) تضمين المستدعين الرسوم والنفقات » .

(١٦) – هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ القسم الفرنسي صفحة ٣٤

(١٧) – هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩ القسم الفرنسي صفحة ١ حيث يقول :
« Il est admis par la jurisprudence française que lorsqu'un texte établit une formalité consultative cette formalité doit être accomplie de la manière exactement prévue par le texte et il ne saurait lui être suppléé par des solutions que l'administration pourrait considérer comme équivalentes. Par exemple, dans un arrêt du 29 octobre 1936 Indochine (recueil page 920) le

يتولى رئاسة مجلس الوزراء ويعود له بالتالي أمر ادارة وتوجيه المناقشات فيه ، فيبدو صعباً الإدلاء بان يعقد اجتماع لمجلس الوزراء بغياب رئيسه ، وبأن يعطي هذا الأخير فيما بعد موافقته على ما تقرر فيه » .

٧ – ولتعيين الضابطة التي معها يصح التفريق بين المراسيم من جهة والقرارات المتخذة في مجلس الوزراء من جهة أخرى خاصة في الميدان التطبيقي تطالعنا قرارات عدة لمجلس شورى الدولة في لبنان متفاوتة في زمنها ، مختلفة في موضوعها ، جاء ابرزها وضوحاً ، أحدثها عهداً وكأن فيه جمع ما انتشر ، ولمّ شمل ما انقسم ، عنينا به قرار « جبور على الدولة » .

وما جاء في قرار جبور على الدولة (١٨) « ان المراسيم الصادرة في مجلس الوزراء لا تتحد بالقرارات المتخذة في مجلس الوزراء والتي قد تسبق تلك المراسيم وتتضمن أحياناً رسم السياسة العامة للدولة أو سياستها الخاصة في ناحية معينة . والمراسيم أعمال نافذة لذاتها في حين ان القرارات المشار إليها والتي لا يكون القانون نص عليها كعمل نافذ لذاته تبقى ضمن إطار التخطيط الذي تعمل الدولة غالباً على تنفيذه » . .

وكأن في القرار هذا رسماً للقاعدة العامة في ان المراسيم تغدو اعمالاً نافذة لذاتها ، فيما لا نفاذ لقرارات مجلس الوزراء إلا في الاحوال التي نص عليها القانون .

وقرار « جبور على الدولة » جاء ليتفق مع قرار « الشركة اللبنانية للزيوت » (١٩) الصادر عن مجلس شورى الدولة بهيئة مجلس القضايا وليتكامل معه . وفي هذا الأخير « أن قرارات مجلس الوزراء ليس لها قوة النفاذ بذاتها وانما هي مشاريع لا مفعول قانوني لها الا اذا اقترنت بقرارات ذات مفعول قانوني ، أما بمراسيم أو بقرارات وزارية . وفي الموضوعات التي ينص القانون على اتخاذ قرارات بشأنها من مجلس الوزراء فان غاية هذا النص هي الزام المسؤولية الوزارية الجماعية فيها ، اذ يعتبر مجلس الوزراء في هذه الحالة هيئة حكومية . وهذه المسؤولية الجماعية تزول بذهاب الوزارة التي اتخذت في مجلس وزرائها قرارات بشأنها قبل اقترانها بالنفاذ على الوجه المبين . »

وسبق الدليل في مطلع هذا البحث على بعض من المواضيع ؛ نص القانون صراحة على أن يتخذ بشأنها قرارات في مجلس الوزراء لها قوة النفاذ وان لم تصدر بشكل مراسيم . وقام البرهان على نفاذها بسماع القضاء الإداري لمراجعة طلب إبطالها لتجاوز حد السلطة . ففي قرار « سلامه على الدولة » ان قرار مجلس الوزراء يحظر التعامل مع شركة لها فرع في اسرائيل لا يدخل في لائحة الأعمال الحكومية التي غدت تضيق يوماً بعد يوم حسب الاجتهاد الإداري الحديث وان أمر النظر بهذا القرار يدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة . فيسلم من الابطال القرار الآمر بحظر دخول نوع من السيارات إلى لبنان تنتجها شركة لها فرع في اسرائيل اذا كان صادراً عن مجلس الوزراء وهو السلطة المختصة لاصداره (٢٠) .

هكذا وباستثناء الحالات التي نص القانون على ان يتخذ فيها قرار بمجلس الوزراء يصح القول بناء لما تقدم ، ومع قرار آخر لمجلس شورى

---

conseil d'Etat a décidé que l'avis émis par une commission dont deux fonctionnaires faisaient partie, n'équivalait pas à l'avis qui aurait dû être donné par ces fonctionnaires. De même, dans un arrêt du 20 Novembre 1957 FREUNAUD (recueil page 631) il est indiqué que la consultation individuelle par lettre des membres du conseil municipal ne saurait être considérée comme équivalente à un avis de cette assemblée.

En effet, lorsqu'un texte exige une délibération, c'est qu'il attache une certaine vertu à la confrontation des avis et des opinions de l'organisme dont la délibération est demandée. Le fait que certains des membres de cet organisme, absents de la réunion aient ensuite émis leur point de vue ou adhéré à celui dégagé par leurs collègues, ne saurait être considéré comme respectant l'esprit de la disposition.

En ce qui concerne la réunion du conseil des ministres quel que soit le rôle exact joué par le chef de l'Etat dans cette assemblée (rôle qui varie beaucoup selon les régimes et selon la personnalité de l'intéressé) il n'en reste pas moins que le Président de la République est chargé de la présidence du conseil des ministres et qu'il lui appartient de diriger et d'orienter les délibérations. Il apparaît difficile de soutenir qu'une réunion du conseil des ministres a pu se dérouler en l'absence de son chef, celui-ci s'étant borné par la suite à donner son adhésion

Dans ces conditions, la solution adoptée par le Conseil d'état dans l'arrêt du 14 Juin 1967 ne semble pas être à l'abri de la critique. La Haute Juridiction, pour des raisons pratiques qui ne peuvent certes être négligées, a introduit ici une brèche dans un principe classique de la jurisprudence concernant le respect littéral des formalités consultatives. Ce laxisme est d'autant plus regretable qu'il s'agit en l'espèce non point d'un organisme consultatif secondaire mais bien d'une des plus hautes autorités de la vie juridique, savoir le conseil des ministres»

(١٨) – القرار رقم ٧٨ تاريخ ٢٧-٥-١٩٧٠ ، الصادر عن الهيئة السادة جواد عيران رئيساً ، عبد المولى الصلح ، جوزف شاوول مستشارين . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ صفحة ١٢٠ .

(١٩) – القرار ١٢ تاريخ ١٦-١٢-١٩٧٠ هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧١ صفحة ٣ .

(٢٠) – القرار ٦١٩ تاريخ ٢٥-١٠-١٩٦٢ نشر في هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٢ صفحة ٢٠١

– انظر ايضاً في موضوع نفاذ قرارات مجلس الوزراء والتزام الادارة به :

– القرار ١١٥ شورى لبنان تاريخ ٢١-٢-١٩٦٢ « طعمه على الدولة » . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٢ صفحة ٦٩

– القرار ٩٢ شورى لبنان تاريخ ٧-٢-١٩٦٢ « بارود بلدية بيروت » . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٢ صفحة ٧٠

– والقرار ١٤٥٩ شورى لبنان تاريخ ١٤-١٢-١٩٦٣ « فواز بلدية بيروت » . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ صفحة ١٢٤

الدولة هو قرار « فخري على الدولة » ، إن قرارات مجلس الوزراء لا تنعم بالقوة التنفيذية ما لم تصاغ بشكل مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية والوزراء المختصون كل ضمن اختصاصه (٢١) .

٨ – وان من الصعب متابعة النهج الذي يسلكه مجلس الوزراء للمقررات التي يتخذها ، كذلك الوقوف على المناقشات التي تدور حولها بسبب السرية الملزمة لاعضائه (٢٢)

وككل هيئة فهو يتخذ مقرراته بالأجماع أو بالأكثرية (٢٣)

ومع العلم بأن « تحدث الوزارات وتلغى بقانون خاص » على ما جاء في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي ١١١ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الادارات العامة ، وان « يناط بالوزراء تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى ادارته وبما خص به » وفقاً لنص المادة ٦٤ من الدستور اللبناني ، فان « توزيع الاختصاص بين اعضاء الحكومة انما يعود إلى سلطة التنظيم » في فرنسا حسب ما أعلن ذلك المجلس الدستوري فيها في قرار حديث له (٢٤) .

---

(٢١) – القرار ١٦٦ تاريخ ٣-٧-١٩٥٩ نشر في هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٩ صفحة ١٤١

(٢٢) «*Le gouvernement fonctionne dans le grand secret du huis-clos. On ne connait guère le fonctionnement gouvernemental que par ses résultats*» BERGERON: Le fonctionnement de l'Etat. A. Colin 1965 p. 243.

(٢٣) – تحسن الاشارة في هذا المجال الى قرار مجلس شورى الدولة في لبنان « فرح على الدولة » هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٥ صفحة ١٢ وفيه ان :

« من المبادىء الاصيلة المسلم بها ان اعمال الهيئات والمجالس واللجان لا تعتبر قانونية الا اذا اقرت في جلسات توفر فيها نصاب الاكثرية وهي النصف بزيادة عضو واحد ما لم ينص القانون على اكثرية اقوى »

— «Dans certains pays étrangers, notamment en Finlande, un ministre qui serait opposé à une délibération du Conseil, peut refuser de signer le procès — verbal de la séance,ce qui le décharge personnellement de toute responsabiiité à l'égard des mesures qu'il n'approuve pas». C. EMERI «Du Conseil des ministres» Mélanges Dabin 1963 p. 198.

(٢٤) – هو القرار الصادر بتاريخ ٩-٧-١٩٦٩ التالية حرفيته :

Décision du 9 Juillet 1969

Le Conseil Constitutionnel

Saisi le 4 juillet 1969 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 3, de la constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 1er de la loi n° 61- 1382 du 19 novembre 1961 ainsi que de l'article 1er (1er al.) et de l'article 3 (1er al.) de la loi n° 67-7 du 3 Janvier 1967, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du Premier ministre, le membre du gouvernement sous l'autorité duquel elles placent respectivement le Centre national d'études spatiales, le Centre national pour l'exploitation des océans et l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique;

Vu la Constitution, et notamment ses articles 8,21, 34, 37 et 62;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel, notamment ses articles 24 , 25 et 26;

Vu la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961, et notamment son article 1er;

Vu la loi n° 67-7 du 3 Janvier 1967, et notamment ses articles 1er (1er al.) et 3 (1er al);

Considérant que la répartition des attributions entre les membres du gouvernement relève du pouvoir réglementaire;

Considérant que les dispositions susvisées sont soumises à l'examen du Conseil Constitutionnel en tant seulement qu'elles désignent, en la personne du Premier ministre, le membre du gouvernement sous l'autorité duquel elles placent les trois établissements publics qu'elles instituent; que, dès lors, elles ont un caractère réglementaire;

DECIDE

Art. 1er : Les dispositions susvisées, soumises à l'examen du Conseil Constitutionnel, ont le caractère réglementaire.

Art. 2 : La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil Constitutionnel dans sa séance du 9 Juillet 1969.

Act. Jur. 1969 p. 564

– للمزيد عن قضايا الحكم ودور رئيس مجلس الوزراء والوزراء فيه ، انظر :

Michel DEBRE. Problèmes de gouvernement

Rev. Adm. 1963 p. 254.

Le gouvernement est d'abord affaire d'hommes et de durée. Il est ensuite affaire de structure et de méthodes...

Mais un principe me paraît clair: le premier ministre, pour son travail qui est avant tout d'orientation, de commandement et de contrôle, peut et doit se suffire des organes et des collaborateurs qui lui permettent d'accomplir cette tâche: organes de documentation, d'examen des textes, de transmission des ordres; collaborateurs dont la compétence et l'activité recouvrent l'ensemble des activités gouvernementales. En partant des directives générales qui résultent des décisions du chef de l'Etat et du Conseil des ministres, également des lois votées par le Parlement, il exerce son action par les réunions politiques ou administratives qui constituent la méthode normale de gestion gouvernementale, et à la suite desquelles il donne ses ordres. Il dispose par la signature des textes importants et par la nomination des fonctionnaires et représentants de l'Etat d'un moyen matériel de contrôle et de sanction. L'ensemble correspond au travail d'un homme qui doit réfléchir, prévoir et commander...

Enfin, un ministre doit se consacrer à un travail minutieux. Commander, et s'assurer que son commandement est exécuté; contrôler

وإذ لا بد من نشر المراسيم وقرارات مجلس الوزراء النافذة لتغدو سارية المفعول ومعمولاً بها ، فان أمين عام مجلس الوزراء ، ومن بين مهامه حضور جلسات المجلس والسهر على تنفيذ مقرراته ، يشرف على توقيعها من رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين .

وبعد أن يوقّع رئيس الجمهورية المراسيم ، يأمر بنشرها في الجريدة الرسمية (ولهذه الأخيرة ادارة خاصة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء) وبتبليغها حيث تدعو الحاجة .

٩ – والنشر والتبليغ أثر ومفعول بالغان على نفاذ المراسيم والمقررات الوزارية ، ومع توقيعها من الوزير أو الوزراء المختصين الى جانب توقيعها من رئيس الدولة ، تتعين المسؤولية ويتكرس نص المادة ٥٤ من الدستور ، وفيه «ان مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء واقالتهم قانوناً» .

واذ يضيق المجال هنا للبحث في هذين الموضوعين الهامين ، كان لنا صفحات أخرى لمعالجتها .

المحامي جوزف زين الشدياق

* * *

et veiller aux réformes immédiates et à longue échéance; connaître son personnel et veiller à sa qualité. Ainsi, il préside à la marche quotidienne des affaires, prépare les éléments d'une action d'ensemble, dont la direction appartient à celui qui dispose de la responsabilité globale. ...

Sans doute faut-il «concevoir» et il est bon qu'autour du Chef de l'Etat ou du Chef du gouvernement la conception soit, pour partie, issue d'une délibération. Trop de ministres autour de la table du Conseil ne permettent pas une vraie délibération. Il est donc vrai qu'un groupe restreint de ministres peut et doit assurer une discussion à l'échelon le plus élevé et le plus secret. ...

Le ministère des Finances est le point de mire de bien des réformes. Les uns envisagent d'étendre sa compétence à l'économie toute entière; les autres de la restreindre au domaine le plus étroit. La raison commande de ne pas diviser le budget, les impôts, le trésor, c'est-à-dire un ensemble, finances publiques, fiscalité, crédit, qui constituent un tout. La puissance de l'homme et du ministère qui exercent ces attributions est dans la nature des choses: un ministre doit exercer une charge qui correspond à une responsabilité. ...

La responsabilité politique de l'Etat l'emporte sur sa responsabilité administrative, mais il n'est pas de politique réussie sans solide administration. Dès lors, les deux tâches du gouvernement ont une égale importance et les réformes de structure, sans prétendre régler les problèmes, constituent, en bien des domaines, un préalable à l'action gouvernementale.