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 ١٩٧٢

المراسيم التي تضع موضع التنفيذ مشاريع القوانين المستعجلة بناء على المادة ٥٨ من الدستور، هي من الأعمال الادارية. دفع اللاشرعية في التنازع على القرارات المتخذة تطبيقا لاحكامها حتى بعد ابرامها.

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

ـ لعشر سنوات خلت، اتيح لمجلس شورى الدولة في لبنان، مجال الفصل في نزاع علق لديه، دار البحث فيه لاول مرة، حول عمل للسلطة التنفيذية باشرته سنداً للمادة ٥٨ من الدستور (١) ، حيث قضى « بان المرسوم الذي يحيل او ينشر مشروع قانون مستعجل مكرر ، صفة تشريعية أكيدة . ولما كانت المادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ المنظم مجلس شورى الدولة ، تحرم قبول المراجعة، فيما يتعلق بالاعمال التي لها صفة تشريعية او عدلية ، وكان وضع الموظف وضعاً نظامياً لا تعاقدياً ، فلا تسمع مراجعة الموظف المرفوعة لمجلس شورى الدولة ، والتي يطالب بها بابطال مرسوم احالت بموجبه الحكومة مشروع قانون معجل مكرر الى السلطة التشريعية ، يرمي الى الغاء قانون سابق نص على منحه درجتين استثنائيتين . ذلك ان العلاقة القائمة بين رئيس السلطة التنفيذية والمجلس النيابي ، كدعوة الناخبين الى الاقتراع ، او كنشر قانون معجل مكرر بمرسوم ، تشكل عملا حكومياً لا يقع تحت رقابة القضاء » (٢) .

و اذ وصف مجلس الشورى اللبناني «مرسوم احالة مشروع قانون» الى المجلس النيابي في قرار « الشحيمي » هذا بانه يشكل، كدعوة الناخبين الى الاقتراع ،« عملا حكومياً »، فذلك بعد ان قضى في قرار « الحلاق على الدولة » (٣) وفي الحقبة ذاتها ، « ان لا يمكن الطعن بالمرسوم الذي بموجبه يتولى رئيس الجمهورية نشر مشروع قانون لم يبت به مجلس النواب ضمن المدة المعطاة له ، بعد احالته اليه ، لان له صفة تشريعيـــة » .

وما لبث ان قال في الآونة نفسها في قراره « العياش على الدولة » ، « ان عدم اصدار مرسوم تنظيمي من قبل السلطة المختصة ، وان جاء النص له صريحاً في القانون ، لا يقع تحت رقابة مجلس شورى الدولة لانه عمل من الاعمال الحكومية، بحيث يضع تحت بساط البحث علاقـات السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية . ويعود للسلطة الاخيرة هذه وحدها ، تقدير الزمـن الذي يجب ان يصدر فيـه عنهـا ، المرسوم التنظيمي، باعتبار انها تمارس في ذلك عملا استنسابياً » (٤) .

قراران اولاّن تثار معهما مسألة عمل للسلطة التنفيذية تمارسه بموجب المادة ٥٨ من الدستور، جاء قرار ثالث ينوّه لهما بمبدأ فصل السلطات واستقلالها وان لم يتحد معهما في الموضوع . في الاول قامت الضابطة على العمل الحكومي وانضمام « المرسوم باحالة مشروع قانون الى المجلس النيابي » تحت لوائه ، وفي الثاني تركز المعيار على الصفة التشريعية، فغدا معه المرسوم الذي ينشر فيه رئيس الجمهورية مشروع قانون لم يبت فيه المجلس النيابي ضمن المدة المحددة له قانوناً ، عملا تشريعياً .

وما جاءت المناداة «بالعمل الحكومي» تارة او «بالعمل التشريعي» طوراً في مجالات تطبيق المادة ٥٨ من الدستور ، الا لتعني آنذاك عدم الاختصاص، وانتفاء رقابة القضاء الاداري على السلطة التنفيذية عندما تأتي عملا تقصد منه تشريعاً في حال العجلة الطارئة .

وعقب ذلك معاودة للقضاء الاداري ، في محاولة لاعتماد عمل السلطة التنفيذية عند تطبيقها للمادة ٥٨ من الدستور ، عملا ادارياً يخضع لرقابته. جاءت تحرّك تطوراً في الاجتهاد ، بات يقظاً فاصبح جريئاً ، بعد ان طلع اسهام الفقه فيه نافذاً .

وكان اختصاص القضاء الاداري الايجابي للنظر في شرعية المرسوم الذي يضع مشروع قانون موضع التنفيذ سنداً للمادة ٥٨ من الدستور ليؤخذ بالاستنتاج حين قال مجلس شورى الدولة بهيئة مجلس القضايا عام ١٩٦٧ : «ان احالة مشروع قانون مستعجل الى المجلس النيابي عملا باحكام المادة ٥٨ من الدستور ، تحصل بموافقة مجلس الوزراء ، اي بعد اطلاع هذا المجلس عليه ودرسه واعتماد صيغته واظهار الارادة بنشره اذا لم يبحثه المجلس النيابي ضمن المدة . وليس ثمة داع منطقي او مبدئي من اعادة النظر بما بت به من اسباب الموافقة ما لم يحدث عارض خارجي او تغيير بين الوزراء » (٥) ، ولو لم يفصل المجلس عندئذ بقابلية مرسوم وضع مشروع قانون موضع التنفيذ لمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة بصراحة ، غير انه ، مع البت في موافقة مجلس الوزراء واسبابها على المرسوم، ووصلها بالعارض الخارجي والتغيير بين الوزراء ، نزل الاساس وعيّن صلاحية له في الرقابة ، وان ضمنية .

---

(١) ـ «كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة . يمكن لرئيس الجمهورية ، بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت به ، ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء . » . (المادة ٥٨ من الدستور)

(٢) ـ القرار ١١٩٨ تاريخ ٦-١٢-١٩٦٢ « الشحيمي على الدولة » . هذه « المجموعة الادارية ١٩٦٣ ص ١٢٣

(٣) ـ القرار رقم ٧٢٥ تاريخ ٣١-١٠-١٩٦٢ . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٣ ص ٧١

(٤) ـ القرار رقم ٣٣٨ تاريخ ١٩-٢-١٩٦٣. هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٤ ص ٥٠

(٥) ـ القرار ا.ن. على الدولة رقم ١٠٢٤ تاريخ ١٤-٦-١٩٦٧ هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩ ص ٥

وطلائع الانقلاب في الاجتهاد هذه ، ان بدت عام ١٩٦٧ على اضطراب في قرار « ا.ن. على الدولة »، فانها ظهرت ناصعة التطور في قرار « الخوري على الدولة » ، عام ١٩٧٠ ، فيما ناصرة الفقه لاجتهاد القضاء الاداري، جاءت حافزاً مديداً لها ، بعد ان رافق اهل العلم عرض النزاع في قرار « ا.ن. على الدولة » (٦) وقرار الفصل فيه (٧) .

وقد سبق العميد « جان ماري اوبي » قرار الخوري على الدولة في دراسته وتعليقه على القرار « ا.ن. على الدولة » اذ قال : ان المرسوم الذي يضع موضع التنفيذ وبعد موافقة مجلس الوزراء مشروع قانون مستعجل لم يبت فيه مجلس النواب بعد مضي اربعين يوماً من طرحه عليه ، انما هو « عمل اداري ينظر القضاء الاداري في تقدير صحته » ، وان مجلس شورى الدولة في لبنان بقراره المذكور رأى في المراسيم الصادرة تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور اعمالا ادارية وليس اعمالا تشريعية . وانه على كل حال ، وطالما ان المجلس النيابي لا يبحث في مثل هذه الاعمال ، فهي تبقى فعل السلطات الادارية المنفرد » (٨) .

وما قام قرار « الخوري على الدولة » عام ١٩٧٠ الاّ ليرسخ القاعدة ويركز الدعائم . فاستفاض التعليل بقدر ما استبعده قرار « ا.ن. على الدولة » ، لجهة طبيعة المرسوم الذي ينشر مشروع قانون مستعجل، وقابليته لمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة . اكثر من ذلك ، رسم الاصول لحساب مدة الاربعين يوماً بعد طرح مشروع القانون على المجلس النيابي (٩) .

ويرتاح المنطق القانوني الى ما يلجأ اليه القرار هذا من نصوص دستورية وقانونية اصيلة ، وما تجره اليه من ابعاد ، حتمية الاخذ بها . فكان لا غنى من سرد ما انطوى عليه من حيثيات ، لا سيما بما تضمنته من تعريف للعمل التشريعي والحكومي والاداري ، والتفريق بينها ، بحيث قضى :

« ان يعود لمجلس الشورى النظر في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الادارية ، سواء كانت تتعلق بالافراد ام بالانظمة والصادرة عن السلطة الادارية » .

« وان المادة ٩٥ تقضي من جهتها انه ، لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية محضة لها قوة التنفيذ، ومن شأنها الحاق الضرر ، ولا يجوز في اي حال قبول المراجعة فيما يتعلق باعمال لها صفة تشريعية او عدلية » .

« فما يستفاد من هذه النصوص ، لا سيما من 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 اقرتها السلطة التشريعية ، ولا رقابة لمجلس الشورى على اعمال هذه السلطة لان الحكومة ملزمة بنشرها بخلال المدة الدستورية المحددة بالمادة ٥٦ من الدستور ، ولا تمارس الحكومة بنشرها اية سلطة ذاتية تخضع بعملها لرقابة القضاء الاداري » .

« لكن الامر يختلف مع المراسيم المنصوص عليها بالمادة ٥٨ من الدستور التي تنص : « كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة ، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت فيه ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء » .

« فهذه الحالة الدستورية هي استثناء من القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص التي تولي مجلس النواب سلطة اقرار القوانين ، والحكومة سلطة تنفيذها ، وهي القواعد المقررة بالمادة ١٩ من الدستور التي تقضي بان لا ينشر قانون ما لم يقره المجلس ، والمادة ٥١ التي تنص على ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية . وليس له ان يدخل تعديلا عليها او ان يعفي احداً من التقيد باحكامها ، والمادة ٥٦ التي تنص على ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة ، واما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشرها ، فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة ايام » .

« وبما ان المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها الاستثنائية المقررة بالمادة ٥٨ المذكورة تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون اقرارها منه ، فهي اعمال صادرة برمتها ، عن السلطة التنفيذية وتمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية . وانها بهذه الصفة ، لا تدخل في نطاق الاعمال التشريعية ، اذ ان هذا النطاق يشتمل على كل عمل يصدر عن النواب ، بينما المراسيم المذكورة هي كما تقدم ، اعمال ادارية صادرة عن الحكومة ، فتكون لذلك قابلة الطعن بسبب تجاوز حد السلطة . »

---

(٦) – Voir cette revue 1970. partie française p. 33, l'étude du doyen J.M. Auby — aujourd'hui Président d'Université à Bordeaux. «Constitution Libanaise. Article 58. Projet de loi revêtu du caractère d'urgence et rendu exécutoire par décret en conseil des ministres. Acte administratif. Recours pour excès de pouvoir. Recevabilité»

(٧) – Note de Jurisprudence sous Arrêt du Conseil d'Etat Libanais A.N. / Etat. 14.6. 1967 du doyen J.M. Auby. cette revue 1969. partie française p. 1 .

(٨) – المراجع المشار اليها اعلاه على الرقم ٦ و٧ .

(٩) – هو القرار رقم ٨ تاريخ ٩-١٢-١٩٧٠ بهيئة مجلس القضايا المنشور في هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ صفحة ١٦٣

وهي « من جهة اخرى لا تعتبر من اعمال الحكم (Actes de gouvernement) التي تخرج عن صلاحية مجلس الشورى ، اذ ان ما يدخل في نطاقها ، اعمال الحكومة في علاقاتها مع النواب ، كمراسيم احالة مشاريع القوانين عليه ، وحل المجلس ، ومراسيم نشر القوانين المصدقة باعتبارها صادرة عن المجلس ، واعمال الحكومة في علاقاتها الخارجية ، بينما مراسيم المادة ٥٨ هي اعمال تستقل الحكومة في اصدارها في النص الذي وضعته » .

ولم تكن مسألة مراسيم المادة ٥٨ من الدستور في تصنيفها اعمالا ادارية تقبل مراجعة الابطال ، المسألة الوحيدة التي استأثرت بها كلمة الفصل في قرار « الخوري على الدولة » بحيث تناولت هذه الاخيرة ايضاً اصول حساب مدة الاربعين يوماً المنصوص عنها في المادة ٥٨ وقد ينجلي في كيفية حسابها ، موقف المجلس النيابي من مشروع القانون المحال اليه .

وبحث مسألة بدء تاريخ مدة الاربعين يوماً ، وما تتعرض له تلك المدة من طوارىء ، تمّ في القرار « **على ضوء الاهداف الدستورية التي املت وضع الحالة الاستثنائية المقررة بالمادة ٥٨ من الدستور** » ، على حد تعبير الحيثيات فيه . **ومن الرجوع الى المناقشات التي جرت في مجلس النواب بشأن هذه المادة عند وضعها في تعديل عام ١٩٢٧ ، ومن المناقشات التي جرت طيلة خمس جلسات طوال بدأت اولاها في ٢ تمـوز ١٩٥٦** »(١٠) . فاذا كان من حالة استثنائية اعتمدت : فانذارك التأخير في اقرار مشاريع القوانين التي تعتبرها الحكومة مستعجلة » ، ذلك « **ان التأخير في مناقشة المشروع واقراره في المجلس هو موقف سلبي يجب ان يصدر عن المجلس كهيئة صاحبة الاختصاص في التشريع ، وفي هذه الحالة لا يعتبر المجلس متأخراً ، الا اذا كان المشروع قد عرض عليه كهيئة تقوم بعملها ، ولا يكون هنالك عرض ، الا اذا اتيح له ان ينظر فيه ، ولا يتم ذلك الا بادخاله في جدول اعمال احدى الجلسات وتلاوته فيها للتصرف فيه** » .

فمهلة الاربعين يوماً يجب ان تكون من ضمن دورات الانعقاد التي يمكن للمجلس خلالها اقرار المشروع ابتداء من تاريخ طرحه عليه . فهي تشمل مدة دور الانعقاد العادي التي يتاح فيها للمجلس النيابي النظر بمختلف مشاريع القوانين المحالة عليه دون تحديد . واما الدورات الاستثنائية ، فلا تدخل في الحساب الا اذا كان مرسوم افتتاحها يتضمن مشروع القانون المستعجل، او يشمل كافة مشاريع القوانين المحالة على المجلس ، باعتبار ان جدول اعمال العقد الاستثنائي يجب ان يحدد على سبيل الحصر في مرسوم الدعوة عملا بالمادة ٣٣ من الدستور .

بهذا كله ، بدا قرار « **الخوري على الدولة** »، وهو صادر عـن مجلس شورى الدولة بهيئة **مجلس القضايا** (١١) معلماً حصيناً من معالم الاستقرار ركّز فيه اجتهاد القضاء الاداري الركن على مبادىء دستورية وقانونية قامت العبرة فيها على الضابطة العضوية والشكلية . فغدا في تعليله الوافي المتكامل ، مرجعاً يركن اليه ، وفتحاً لآفاق جديدة في القانون والاجتهاد .

---

(١٠) – حول المادة ٥٨ من الدستور ، راجع الوثائق التي نشرتها « الحياة النيابية » المجلد الاول والصادرة عن مجلس النواب وفيها :
– محضر « المجمع النيابي اللبناني » المنعقد يوم الجمعة ١٤ تشرين الاول ١٩٢٧ ص ٥١
– محضر الجلسة المشتركة الاولى والثانية للجنة الادارة والعدل ، ولجنة النظام الداخلي ومكتب المجلس ، المنعقدة في ٢٥ آب ١٩٧١ ص ٥٥ .
وقد اتخذت اللجنتان بالاكثرية القرار الاتي :
اولا : ان الهيئة الوحيدة التي يحق لها وتملك سلطة تفسير النص الدستوري هي المجلس النيابي وحده دون سواه. وقراره في هذا الموضوع له صفة القانون الملزم .
ثانياً : ان مهلة الاربعين يوماً الواردة في المادة ٥٨ تبدأ من تاريخ تلاوة المشروع في المجلس منعقداً في جلسة قانونية وبعد ان يكون المجلس قد وافق على اعطاء المشروع صفة الاستعجال .
ثالثاً : للمجلس ان ينزع عن المشروع صفة الاستعجال وعند ذلك يصبح مشروعاً عادياً ويكون المجلس قد بت به لهذه الجهة .
رابعاً : لا تسري مهلة الاربعين يوماً الا اذا كان المجلس منعقداً في دورة عادية او في دورة استثنائية لا تنتهي مدتها قبل انتهاء مهلة الاربعين يوماً من تلاوة المشروع .
خامساً : عرض هذا القرار على المجلس النيابي في جلسة قانونية والبت به .

(١١) – « تحال الى هيئة خاصة تدعى مجلس القضايا كل دعوى عالقة امام مجلس الشورى اذا طلب تلك الاحالة رئيس المجلس او مفوض الحكومة او رئيس الغرفة التي تنظر في الدعوى . وتكون الاحالة اجبارية في المراجعات التي تقدم نفعاً للقانون .
يتألف مجلس القضايا من الرئيس : رئيس مجلس الشورى ، اعضاء : رؤساء الغرف . ثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس الشورى عند بدء كل سنة قضائية . »

(المادة ٣٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ المنظم مجلس الشورى)

ونظراً لاحتلال هذا القرار مثل هذه المكانة ، خصّه رجال العلم بدراساتهم. ومن بينها ، دراسة مسهبة للسيد « جان كلود دونس » وهو استاذ في كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية في بيروت نشرت بعنوان « **المادة ٥٨ من الدستور اللبناني واجتهاد القضاء الاداري** »(١٢). وقد كتب الاستاذ « دونس » يقول فيها ما هو تعريبه : « ان المادة ٥٨ من الدستور اللبناني، على حد قول الاستاذ ندي تيان (١٣) هي المادة الوحيدة التي يجوز وصفها بانها مبتكرة حقاً في الدستور – فهي لا توجد في أي دستور آخر (١٤) – ولقد ادى عدم الاتفاق بين البرلمان ومجلس الشيوخ ، الى الغاء مجلس الشيوخ ولم يعد بالتالي للمادة ٥٨ ، التي كانت تستدرك الاصول الواجب اتباعها في حال عدم اتفاق المجلسين ، أي نفع . لكن مسألة الجمود البرلماني بقيت مطروحة . ويبدو ان هذا ما حدا بالحكومة الى عرض صيغة جديدة للمادة ٥٨ » .

وبعد استعراضه للاجتهاد ، وملاحظته بان « مجلس شورى الدولة لم يبت في قرار الخوري على الدولة الا في سبب واحد ، وهو ان المرسوم المطعون فيه لم يتخذ حسب الاصول التي تنص عليها المادة ٥٨ ، لكن باستطاعة الباحث ان يلمس محاولة مراقبة موافقة القوانين للدستور »، « وان قرار الخوري بحذفه فئة معينة من قائمة الاعمال الحكومية ، يجعل الاستثناءات لمبدأ الشرعية يتقلّص تدريجياً»، يواصل البحث باستفاضة مميزة ، متسائلا عن الفكرة التي يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار ، فكرة الضرورة او فكرة تلكّؤ البرلمان عن العمل ، مشيراً الى الموازاة بين المادة ٥٨ و ٨٦ من الدستور المتعلقة بالموازنة ، الى ان يخلص الى رأي شخصي حول دور القاضي الاداري ، مفاده : « من جهة اولى ، ان استعمال المادة ٥٨ بشكل شبه متواصل ، يؤذي خصائص النظام السياسي ،ومن جهة اخرى ، ان السلطة التشريعية ترفع عنها اية مسؤولية مزعجة ، والسلطة التنفيذية منعتقة من أية رقابة مرهقة ، فكلاهما مصلحة في الاستمرار في هذه الحالة . فهل يمكن القاضي الاداري ان يوجّه هذه الحالة الى مخرج ؟ واذا كان تدخله هذا عاجزاً عن خلق نظام حزبي مثلا حم فيمكنه على الاقل ان يوجّه السلطة التنفيذية نحو احترام مبدأ الشرعية ، تحت طائلة معاقبة عملها الاداري غير الشرعي . والاجتهاد المنبثق عن قرار خوري سوف يصطدم بعقبات عدة . ففكرة اخضاع سلطة سياسية الى مبدأ الشرعية ، هي فكرة جديدة في لبنان ، يتوجب على القاضي ان يتصرف بروية وباستمرار في سبيل انتصارها . وان المستقبل سيحكم اية مكانة اتخذها قرار خوري في ازمة تطوير النظام السياسي اللبناني » .

ولو جاء الانطباع الذي به ينهي الاستاذ « دونس » دراسته ليرتسم حول النظام السياسي اللبناني : فقد كان له في سياق البحث ، وفي مجال استعراضه لابعاد قرار الخوري على الدولة ، التفاتة قيّمة استرعتها قابلية مراسيم المادة ٥٨ من الدستور لمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة ، هي لترتد الى النظام القضائي ايضاً. فانطلاقاً من الاعتبار القائل ان المراسيم الصادرة تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور هي اعمال ذات طبيعة ادارية ، وجب القول ان نظامها الحقوقي ، واصول التنازع بشأنها ، هوذاته لمجموعة الاعمال الادارية . فقرار « الخوري » يفسح المجال امام المراجعات القضائية كافة ، اكانت تتصل بالابطال لتجاوز حد السلطة ، ام بدفع اللاشرعية في دوامته بوجه الاعمال النظامية ، ام برقابة الشرعية ، ام بالقضاء الشامل (١٥).

وان ذلك ليعني انه يصح الادلاء بدفع لاشرعية المراسيم الصادرة سنداً للمادة ٥٨ من الدستور ، وحتى بعد فوات مدة الطعن بها ؛ بشأن القرارات التي تتخذ تطبيقاً لها ، اكان ذلك في ميدان قضاء الابطال او ميدان القضاء الشامل . ولا غرابة في ذلك وفي الامر توافق مع ما استقر عليه اجتهاد القضاء الاداري في الموضوع ، من ان انقضاء مدة الطعن القانونية بالانظمة العامة يفسح المجال للادلاء بعدم قانونيتها ، تأييداً للطعن بالقرارات التنفيذية الفردية التي تتخذ تطبيقاً لها (١٦) ، ذلك بغية توسيع المراقبة على القرارات الادارية وعدم الزام الافراد بها اذا كانت

---

(١٢) **Jean-Claude DOUENCE. «L'article 58 de la Constitution Libanaise et la Jurisprudence Administrative». Proche-Orient Etudes Juridiques n° 72 p. 9**

(١٣) **Nady Tyan. Le pouvoir exécutif dans le régime politique libanais».**

(١٤) – انظر دراسة الاستاذ جان ماري اوبي في هذه « المجموعة الادارية » القسم الفرنسي صفحة ٣٩ حيث يقول :

L'analogie est encore plus forte si l'on considère maintenant un autre texte de la Constitution (française) du 4 octobre 1958, l'art 47. Ce texte qui concerne les projets de lois des finances dispose dans son alinéa 3: «Si le parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance»

(١٥) **Jean-Claude Douence. Chronique précitée p. 24 :**

«L'arrêt Khoury ouvre la voie à tous les recours juridictionnels: non seulement le recours pour excès de pouvoir mais aussi **l'exception d'illégalité** qui est perpétuelle contre les actes réglementaires; (L'importance pratique de l'exception d'illégalité n'a pas besoin d'être soulignée: elle permet de contester,à l'occasion de leur application, la légalité de tous les décrets de l'article 58 pris avant le changement de jurisprudence de 1970. Ce qui n'était pas possible au moment de leur édiction le devient désormais)on seulement le contrôle de légalité mais aussi les recours de pleine juridiction, que ce soit les recours en responsabilité pour faute du fait d'un décret illégal ou les recours en responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. C'est finalement cette jurisprudence qui définira peu à peu le régime juridique».

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

مخالفة للقانون (١٧) .

وتتراءى امامنا الخطورة عند أبعاد مثل هذا الاستخلاص القانوني ، فيما كثرت المراسيم الصادرة تطبيقاً لنص المادة ٥٨ ، ولا سيما المرسوم ٧٨٨١ الذي وضع موضع التنفيذ مشروع قانون مستعجل ، الصادر بتاريخ ٢٧ تموز ١٩٦٧ ، بعد ان عدّل مهلة مراجعة القضاء الاداري .

ففي اعتاب قرار الحوري على الدولة ، ومع ديمومة دفع اللاشرعية ، افلا يخشى من اعلان عدم قانونية احكام المرسوم ٧٨٨١-١٩٦٧ يوماً ؟

ويا لسخر القدر والمرسوم ٧٨٨١ انما وضع لتنظيم مهلة المراجعة وقفل بابها (١٨) ، ومبدأ دفع اللاشرعية القائم على الحفاظ على الشرعية ، هو لينبذ قاعدة التقيّد بها .

المحامي جوزف زين الشدياق

---

(١٧) – شورى لبنان . القرار رقم ٢٣٥ والقرارات اللاحقة تاريخ ٢٥-٦-١٩٦٢ هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٢ ص ١٢٦ وفيها « ان عدم الاعتراض على القرار الصادر عن المجلس البلدي القاضي باخضاع بعض المحال الرسم في مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ لصقه ، وعدم الطعن في قرار المحافظ الذي يوافق عليه ضمن المدة القانونية يجعل هذا القرار بمنأى عن كل طعن . ولكن اذا كان لا يجوز الطعن مباشرة بقرار المجلس البلدي هذا او بقرار المحافظ الذي يصادق عليه لفوات المهل القانونية ، فانه يصح التذرع بعدم قانونيته من ضمن مراجعة تهدف الى الطعن بقرار اداري اتخذ تطبيقاً له . وهذا الحل اجتهد القضاء الاداري على اعتماده بغية توسيع المراقبة على القرارات الادارية وعدم الزام الافراد بها اذا كانت مخالفة للقانون » .

(١٨)– انظر في الموضوع « التشريع الجديد لمهل المراجعة » (المرسوم ٧٨٨١ تاريخ ٢٧-٧-١٩٦٧) دراسة قانونية . هذه « المجموعة الادارية » ، باب المقالات الحقوقية ص ٢٧