تعليق أ. د. فوزت فرحات

الموضوع الرئيسي: أعمال حكومية

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

اغتصاب سلطة (٢)
بيان وزاري(١٠-١٥)
تدرُّج القواعد القانونية (١-٢-١٣)
حقوق وحريات الأفراد (٥)
دستور(٥-٦-١٠-١١-١٦)
السياسة العامة
رسم ـــــــــ (١٠-١١-١٢-١٥)
صلاحية القضاء الإداري(٨-٩-١٢-١٣)
عمل إداري(١٠-١٦-١٧)
قاعدة العمل الموازي (٢)
قرار إداري ضار (١٤-١٦-١٧)
قرار إداري نافذ (٣)
قرار تنظيمي (٢)
قرار عديم الوجود (٢)
مجلس الوزراء
قرار صادر عن ـــــــ (٣)
مبدأ فصل السلطات(٩)
المصلحة العامة(١٤)
معيار العمل الخكومي
ـــــ الدافع السياسي(٥)
ـــــ طبيعة العمل (٥-٦-١٢-١٣)
ـــــ سلطة دستورية (١٦-١٧)
قائمة الأعمال الحكومية(٨-٩)
الوظيفة الحكومية(٦-١٠-١٦)
الوظيفة الإدارية(٦-١٠-١٥-١٧)
موازنة(١٤)

مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٣/٧٧٦-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٤
الجهة المستدعية: شركة تصنيع الشمندر السكري ش. م. ل.
المستدعى بوجهها : الدولة – مجلس الوزراء .

١- تتعلق هذه القضية بطعن إبطال وطلب وقف التنفيذ مقدم من الشركة المستدعية المختصة بمجال صناعة الشمندر السكري في لبنان ضد قرار صادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠١/٢/٢٢ . وقد تضمن هذا الأخير رفع الدعم عن الشمندر السكري الذي يمثل المادة الخام التي يعتمد عليها حياة ومصير مصنع الشركة المستدعية التي تبقى من الناحية العلمية المصنع الوحيد لإستخراج السكر الأبيض من الشمندر السكري .
أما أسباب الإبطال التي أثارها القرار، فلقد جاءت متنوعة ، ولكن الذي يهمنا في الجوهر هو ما ادعته الشركة المستدعية بأن القرار المطعون فيه هو مجرد عمل تنظيمي أنزل به ضرراً بصورة حصرية وباتالي فإن العمل التنظيمي كعمل إداري ليس له أن يخالف العمل التشريعي ، بعبارة أخرى أدعت الشركة المستدعية بأن هذا القرار أو المرسوم القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري قد صدر مخالفاً لعمل تشريعي أعلى منه قيمة ألا وهو المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٤٣ الذي له القوة أو القيمة التشريعية بعد التصديق عليه من قبل البرلمان إضافة إلى خضوعه اللاحق لبعض التعديلات بموجب قانون آخر صدر عام ١٩٦٧ مما يضفي عليه وبصورة جازمة ومؤكدة قيمة تشريعية بالمعنى الكامل للكلمة. وهذا يعني وبحسب وجهة نظر الشركة بأن القرار المطعون فيه لا يعتبر باطلاً فحسب بل وعديم الوجود أيضاً نظراً لمخالفته للعمل التشريعي المشار إليه أعلاه .

٢-وفي هذا السياق لا بد لنا من التذكير بأن القرار الإداري العديم الوجود لا يتجلى فقط في تلك القرارات التي تتجاوز على صلاحيات السلطة القضائية. (م. ش. قرار رقم ٦٢٩ تاريخ ١٩٩٨/٦/١٠ خليل فرج ورفيقيه / الدولة – بلدية حمانا م. ق ١٩٩٩ ص٥٦٥)، بل ومن باب أولى أذا اعتدى هذا القرار الإداري على عمل من أعمال المشترع (فالقانون كما نعلم لا يعدِّله أو يلغيه إلا قانون مماثل) وإلا اصبح القرار الصادر في مجال القانون هو قرار

عديم الوجود نظراُ لإعتدائه الصارخ على مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه المشرع . والقرارات المشوبة بهذا التعدي تعتبر عملاً من أعمال أغتصاب السلطة لأنها تؤدي إلى تقويض اختصاص السلطات المحددة في الأنظمة الأساسية والقوانين . إن جسامة هذا العيب وما ينشأ عن تنفيذ القرار المشوب به من فوضى وخطر النتائج ، تقضي انزال العقاب الذي يوازي درجة جسامته ، وهو العقاب الذي يقضي باعتباره عديم الوجود أصلاً مع ما يترتب من احباط نتائجه وعدم قابليته للنفاذ والالزام . بل إن نتائجه هذه هي نتائج حكيمة تترتب حتى بدون حاجة إلى صدور حكم بإبطاله في حالة رضوخ الإدارة لواقعة القانوني.

(م. ش. قرار رقم ٩٨/٦٠٦-٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧ ، الرئيس خليل جريج / الدولة- م. ق. إ. ٢٠٠٣ ص٦٥٨).

٣-وبالعودة إلى قضيتنا الحاضرة ، فإن القرار الصادر عن مجلس الوزراء ، وهو من القرارات الإدارية النافذة بحسب الإجتهاد.

ش. ل. قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦ شركة بروموريان ش. م. م / الدولة -معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس م. ق. إ ٤٣٢/١٩٩٩)

هذا القرار جاء مخالفاً للمرسوم الإشتراعي الصادر عام ١٩٥٩، المعني بدعم وحماية زراعة الشمندر السكري ، والعمل بمختلف الطرق والوسائل على زيادة إنتاجية الحبوب والشمندر السكري .

وعلى هذا الأساس فإن الإستناد إلى ظاهر الأوراق الموزعة من قبل الشركة المستدعية يقودنا حتماً إلى اعتبار هذه الأخيرة محقة في إدعاءاتها ، خصوصاً وإننا إزاء قرار إداري نافذ قضى برفع الدعم عن زراعة اوجب القانون ضرورة تشجيعها ودعمها بمختلف الطرق والوسائل.

لكن وهنا النغمة التجديدية التي كرسها هذا الحكم وأحدث ما يشبَّه بثورة اجتهادية عارمة قلبت بعض المفاهيم السائدة التي شاءت حصر" الأعمال الحكومية ضمن نطاق معين.

وإذا بهذه النظرية الشائكة وذات الصعوبة البالغة للسيطرة عليها، تتخطى الحدود التي رسمها لها الأجتهاد الإداري، لتصل إلى اعتبار بعض الأعمال والتصرفات التي وإن

صدرت عن السلطة الإجرائية مجتمعة إلا أنها تخرج عن طائفة الأعمال الإدارية بالمعنى الصحيح لتدخل في "لائحة" الأعمال الحكومية متخذة طابع السيادة العائدة للدولة، وهذا ما يجعلها بمنأى عن أي رقابة قضائية، بما فيها رقابة الإبطال أو التعويض التي تدخل في الصلاحية الأصلية للقضاء الإداري.

(م.ش. قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٩٩٧/١١/٢، اللواء القيم عبدالله الخوري/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ. ١٩٩٩ ص٨٦ – م.ش. قرار رقم ٧٥ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٣، محمد الأسمر/ الدولة- وزارة المالية، م. ق. إ ١٩٩٩ ص٧٦ – م.ش. قرار رقم ٦٠٦ /١٩٩٨-١٩٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧ خليل جريج/ الدولة- مجلس الوزراء، م. ق. إ ٢٠٠٣ ص٦٥٦).

٤- وسنحاول فيما يلي سبر غور هذه المجموعة الجديدة من مجموعات الأعمال الحكومية التي أعلنها مجلس الشورى الدولة اللبناني في قراره، والتي لا بد من أن تلقى صدى إيجابياً في الاجتهاد الإداري الفرنسي (وهذا ما حدث بالفعل مع إجتهاد جورج افرام).

(مجلس القضايا قرار رقم١٨٩ تاريخ٣ كانون الثاني ١٩٩٥، السيد جورج نعمة الله افرام/الدولة – رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء، م.ق.إ ١٩٩٦ م١ ص١٩٤- انظر تعليق:
R. DRAGO - R.D.P.1995 P1329.

٥- **<u>أولاً:</u>** كان العمل الحكومي الذي أقر بوجوده في أوائل القرن التاسع عشر يستند إلى دافع سياسي(C.E. 9 mai 1867,DUC D.AUMALE, Rec p472 ; C.E.1 mai 1822 LAFITTE Rec p202)، لكن خطورة هذه النظرية وانعكاساتها على حقوق الأفراد وحرياتهم دفع بالإجتهاد الإداري إلى هجر هذا المعيار السياسي في قضية الأمير نابوليون (C.E 19/2/1875/PRINCE NAPOLÉON GAJA)، ومفضلاً اعتناق معيار آخر جديد، له الصفة الموضوعية لا الشخصية ويتأسس على فكرة تتجاوب مع المنطق ومع أسس النظام الدستوري في الدولة المعاصرة.

T.C 5 novembre 1980 Marguigny, Rec p800.

م. ش. قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٩٩٧/١١/٢، اللواء القيم عبدالله الخوري/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م. ق. إ. ١٩٩٩ ص٨٦.

٦- وبالفعل فقد قام هذا المعيار الجديد بالتركيز على طبيعة العمل ذاته كوسيلة لتمييز الأعمال الحكومية عن الأعمال الأدارية ، وبالتالي فقد أعتبرت أعمالاً حكومية تلك الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية عند ممارستها لوظيفتها الحكومية ، في حين بقيت

الأعمال التي تصدر عنها وهي تمارس وظيفتها الإدارية، ذات صفة إدارية . وفي هذا السياق أشار Laferrière إلى أمثلة للتفرقة بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية بقوله : "إن الوظيفة الحكومية هي التي تتصل بإشباع حاجات المجتمع بأسره ، رعاية الدستور ، تنظيم سير السلطات العامة الأساسية ، المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي ، وعلاقة الدولة بغيرها من الدول . في حين أن الوظيفة الإدارية، تتركز في التطبيق اليومي للقوانين وتنظم علاقة الأفراد بالإدارة المركزية والمحلية ، وكذلك علاقة الإدارات المختلفة بعضها بالبعض.

E. Laferrière - traité de la juridiction administrative, 2^{é} éd.1896 TII. P32.

ورأى فقهاء، أن العمل الحكومي هو الذي تقوم به السلطة انقاذاً لنصٍ دستوري ، في حين أن العمل الإداري هو الذي يصدر عنها تطبيقاً للقوانين العادية والأنظمة.

A. De laubadère - Traité de droit administratif, LGDJ 1980 T2 P23.

٧–لكن هذا المعيار، كان أيضاً مشوباً بالكثير من الغموض والإبهام وعدم الوضوح ، بحيث أصبح من الصعب في أكثر الأحيان التمييز بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية ، وزاد من خطورة ذلك تعدد الآراء واختلافها حتى بالنسبة إلى العمل الواحد فقد يذهب البعض إلى حد اعتباره عملاً إدارياً يخضع لرقابة القضاء، بينما قد يصرُّ البعض الآخر على صفته " الحكومية " وما يجر ذلك من انفلاته عن أية رقابة قضائية، وإزاء هذا الإنقسام الحاد في المواقف ترك الأمر للقضاء الإداري ليقوم بنفسه ومن خلال أحكامه المتعاقبة بتحديد تلك الأعمال التي يعتبرها ذات صفة حكومية ولا تخضع بالتالي لرقابة المشروعية، وهذا ما سهَّل فيما بعد بولادة قائمة قضائية للأعمال الحكومية مستخلصة من اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي المتعاقبة .

(الدكتور فوزت فرحات "القانون الإداري العام" –الكتاب الأول ٢٠٠٤ ص ١٧٢).

٨– **<u>ثانياً:</u>** إن الاجتهاد الإداري اللبناني لم يتوانَ يوماً عن السير في ركب الاجتهاد الإداري الفرنسي ، لذلك اعتمد نفس القائمة التي كرسها الاجتهاد الفرنسي على أنها أعمالٌ حكومية

بكل ما للكلمة من معنى ، وفي هذا السياق وعلى غرار الاجتهاد الإداري الفرنسي قسم الاجتهاد الإداري اللبناني هذه الأعمال لثلاث طوائف :

- أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية
- أعمال صادرة عن السلطة الإجرائية في المجال الدولي والعلاقة مع المنظمات والدول الأخرى
- الأعمال الحربية ، سواءاً ما كان منها قرارات عسكرية أو سياسية عسكرية أو أعمال مادية قتالية.

(د.محمد رفعت عبد الوهاب – القضاء الإداري: الكتاب الأول، مطبعة الحلبي ٢٠٠٣ ص١٧٢).

ونسجل في خانة مجلس الشورى اللبناني، إضافته وبحق مجموعة جديدة من الأعمال الحكومية لم يفطن أو لم يتعرض لها بعد مجلس الدولة الفرنسي.

وتمثِّل هذه المجموعة الجديدة، بالفعل وعن وجه حق الثورة الأولى في ميدان الاعمال الحكومية ومعيار تحديدها. وكان الباعث الرئيسي لهذه المجموعة هو اجتهاد جورج افرام الصادر عام ١٩٩٥ والمتضمن بأن المرسوم الجمهوري بتغيير الحقائب الوزارية لأحد الوزراء يعتبر عملاً حكومياً يدخل في نطاق ما يسمى بأعمال السيادة ، وليس عملاً إدارياً وهو بهذه الصفة يخرج عن صلاحية القضاء الإداري ولا يخضع بالتالي لرقابة المشروعية . وما يؤكد الثورة والتجديد في هذا الحكم الهام ان اعلام الفقه الفرنسي أشارت إليه وسلمت بدقة اساسه وبصوابية منحاه(R. Drago - R.D.P.1995 P. 1329)، وكذلك الإشارة لهذا الحكم في مؤلف العلامةR. Chapus في مؤلفه القانون الإداري لعام ٢٠٠٠ ص٩٣٢.

٩- وبناءً على ذلك أصبحت مجموعات الأعمال الحكومية رباعية التقسيم ، إذ أضيف للتقسيم السابق الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة الإجرائية فيما بينها : الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في علاقاتهم المتبادلة كتسمية واستقالة أعضاء الحكومة .... وبالتالي فإن مثل هذه الأعمال لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري لأنها من عداد الأعمال الحكومية التي تضع موضع الإستعمال مبدأ فصل السلطات.

(مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريـخ١٩٩٥/١/٣ جورج افرام /الدولة م.ق.إ ١٩٤/١٩٩٩).

Exclusion du contentreux administratif des actes intéressant Les rapports du président de la Rép. Et du Gouvernement entre eux, ou avec le parlement. Aujourd'hui comme dans le passé, on doit de même considérer Que les actes que le président de la Rép, le 1er ministre on les membres du Gouvernement accomplissent dans leurs relations reciproques (nomination on démission des membres du Gouvernement par exemple) ne reléve pas du juge administratif.
Vedel et delvolvé- Droit. Administratif- Tome 1 , 12eme Edit .1992 P157.

وفي هذا السياق أيضاً يقولChapus :
…A ces actes , doivent êtres ajoutés ceux qui intéressent les rapports d'ordre constitutionnel entre le président de la Rép. Et le gouvernement , Constitution du gouvernement, présentations de sa démission , initiatives d'ordre constitutionnel du 1ére ministre on du président de la Rép.
R. chapus - Droit Administratif general- T1-8e ed. 1999 no 992 P801.

ونخلص من هذا كله للقول بأن هذه الفئة من الأعمال لا تدخل ضمن صلاحية القضاء الإداري ، بل هي من الأعمال الحكومية التي تعني علاقات الصلاحية بين السلطات الدستورية، وهي العمل الذي يضع موضع الإستعمال مبدأ فصل السلطات .

Cette catégorie d'incompétence ne rentre pas dans le sphère de compétence de la juridiction adminsistrative , mais c'est un acte de gouvernement qui concerne les rapports de compêtence entre les pouvoirs constitutionnels . c'est l'acte qui met en œuvre le principe de la séparation des pouvoirs.
(Batailler : le conseil d'État juge constitutionnel in Bibl de droit public - tome 68).

١٠- **ثالثاً:** هذه الإطالة الضرورية في مسار الفقه والإجتهاد القضائي كانت بحسب إعتقادنا ضرورية لندرك أبعاد هذه الثورة الإجتهادية الحالية التي احدثها الحكم المعني أساساً بهذا التعليق والذي أثاره طعن شركة تصنيع الشمندر السكري ضد الدولة.

وفي هذا السياق لا بد من التنويه إلى أن الحكم الحالي قد أضاف مجموعة خامسة أدخلها ضمن فئة الأعمال الحكومية ، ويمكن وضع هذه المجموعة في المرتبة الثانية بعد علاقة السلطة الإجرائية بعضها مع بعض، وتتمثل هذه المجموعة بقرارات مجلس الوزراء التي ترسم السياسة العامة للدولة وفي جميع المجالات . أن هذه القرارات وعلى الرغم من أخذها مظهر وشكل العمل الإداري بكونها مجرد قرار صادر عن مجلس الوزراء حمل توقيع رئيس الجمهورية والوزراء المختصين إلا أنها أعمال حكومية ، وهذا مرده إلى أن بعض السلطات العامة كأعضاء الحكومة على سبيل المثال يتمتعون بصفتين : سياسية وإدارية وهكذا يغدو من الطبيعي إذاً أن تنعكس هذه الإزدواجية في الوظيفة في صفة الأعمال الصادرة عنهم بحيث تنقسم إلى أعمال إدارية واعمال حكومية تبعاً لذلك .

Les membres du gouvernement ont la double qualité d'autorité politique et de chef des administrations ne serait- il pas étonnant qu'aucun de leurs actes ne puisse se rattacher à la première de ces qualités que leur double qualité ne se repercute jamais sur ce caractère juridique de leurs actes , que tous leurs actes soient toujours des actes du chef d'administration et jamais des actes de gouvernement ?

R. Chapus - L'Acte de gouvernement monstre ou victime ? D. 1958, chron. P5.

١١- وفي هذا السياق يركز القرار موضوع التعليق على أن المادة٦٥ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ قد اناطت السلطة الاجرائية مجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استناداً إلى هذه المادة وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها . وهذا إن دلَّ على شيء فإنه يدل على ذهنية المشرع الدستوري الذي يركز الانظار على اهمية وضع هذه السياسة العامة المتصلة بصميم نظام

الحكم والذي يعبر عنه احياناً بالبيان الحكومي الذي تأخذ الحكومة على اساسه الثقة من المجلس النيابي أو تخسرها.

وبالفعل فقد ادرك الحكم موضوع التعليق هذه الحقيقة الجوهرية التي اتى على ذكرها دستور السنة الثامنة لاعلان الجمهورية الفرنسية . فرسم السياسة العامة للدولة هي بمثابة الحقيقة الغائبة أو هي الحقيقة التي لم تظهر الا لماماً في كتب الفقهاء في حين انها تحيط بنا ولا ينكرها أي عاقلاً في أي دولة. فما هي الوظيفة الدستورية لاية حكومة برلمانية كانت ام رئاسية، إن لم تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة ؟ لا بل إن الفقه الدستوري يستند إلى هذه الوظيفة الاولى وما تمثله من صلاحية دستورية لتحديد العضو الدستوري الراجح في السلطة التنفيذية. إنه لمن المألوف الاستنتاج بان النظام البرلماني يقضي إلى رجحان كفة مجلس الوزراء على دور رئيس الجمهورية باعتبار أن هذا المجلس هو المختص بوضع السياسة العامة للدولة(في لبنان المادة ٦٥ من الدستور تعطي هذا الدور للسلطة الاجرائية) في حين تبقى الكفة الراجحة في النظام الرئاسي لرئيس الجمهورية وحده باعتباره العضو الوحيد الذي يضع السياسة العامة للدولة بينما يبقى دور الوزراء مجرد منفذين لهذه السياسة. ويعطي التاريخ الامريكي عدة امثلة في لجوء رؤساء الولايات المتحدة إلى عزل كبار معاونهم من الوزراء لمجرد انهم خالفوا السياسة العامة التي رسموها .

١٢-ولقد لمس مجلس شورى الدولة في الحكم الحالي هذه الحقيقة الدستورية والتي تمثل القاسم الدستوري المشترك بين جميع انظمة الحكم والتي تتلخص بان وضع السياسة العامة للدولة هي مسألة تبقى بطبيعتها دستورية سياسية تدخل في اطار الوظيفة الحكومية ولا تخضع بالتالي لرقابة القضاء وتخرج عن صلاحية القضاء الإداري، والسبب في ذلك يعود إلى أن هذا العمل يختص بالقانون الدستوري ومتخذ من قبل سلطة وفق الاصول الدستورية.

l'incompétence du conseil d' Etat resulte de la présense d' un acte constitutionnel fait par le pouvoir éxecutif en tout qu' organe constitutionnel . C'est un acte que concerne le droit constitutionnel , qui

règle une question de droit constitutionnel et qui est pris par une autorité agissant selon une procédure constitutionnelle.
Batailler : le conseil d' Etat juge constitutionnel in Bibl de droit public tome 68 p1.

إذاً فالعمل المتعلق برسم السياسة العامة مثل العمل المتعلق بعلاقة أعضاء السلطة التنفيذية بعضهم مع بعض كتلك الاعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء إن هذه الأعمال تظهر وجود السلطة الحكومية أو السلطة الدستورية وليس السلطة الإدارية .

On aboutit donc logiquement sur la base du droit constitutionnel positif á la définition suivante des actes de gouvernement, il s'agit des actes pris par le gouvernement , á savoir le president de la Rép. le 1ére ministre et le conseil des ministres dans l'éxercice de la fonction gouvernementale ….
Voir;Albert Lamza " contributions á l'étude des constantes constitutionnelles " in Bibl de droit public tome 148- 1984.

١٣- وفي هذا السياق يشدد مجلس شورى الدولة في هذا الحكم على أن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه والقاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري هو قرار له طبيعة سياسية ويستند للمادة ٦٥ من الدستور ويدخل ضمن أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية لا كسلطة إدارية ، وبالتالي فقد استقر الفقه والاجتهاد على أن مثل هذا العمل محرر بطبيعته من احترام الشرعية : فلا صلاحية اذن لمجلس الشورى الدولة من مراقبة هذا القرار من ناحية المشروعية الداخلية والمشروعية الخارجية .

En raison de la nature de ces actes ils sont insusceptibles de contestation: - d'une part en eux – memes , et dans leur legalité externe aussi bien qui dans leur legalité interne … ces actes sont placés dans un statut d'immunité juridictionnelle.
C.E. 8 -2-1963 Sieur de Mari, Rec P430; T.C. 2 -2-1950 radiodiffusion Française RDP 1950 P.418 concl . odent

وهذه العبارات التي تلفظ بها هذا القرار تعلن بحسب وجهة نظرنا، ميلاد مجموعة جديدة قديمة في آن معاً، وهي قرارات وضع السياسة العامة للدولة بين مجموعات الاعمال الحكومية . صحيح أن هذه المجموعة تبقى في جوهرها قديمة قدم أنظمة الحكم لكنها جديدة على الاجتهادات من حيث إدراكها القانوني وإعطائها التكييف الصحيح الذي لم يتسنى بعد لكبار الفقهاء ولا للاجتهاد الإداري الفرنسي أن يضعوه موضوع التطبيق. بالمقابل لا يمكن لنا أن نساوي بين مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بتعيين موظف فئة أولى ومرسوم آخر صادر عن نفس الهيئة لكن ليقرر سياسة تعليمية جديدة في لبنان أو حتى نظاماً جديداً للبكالوريا ،هذا على الرغم من حصر مفاعيل هذا المرسوم الأخير في مجال معين أو حتى قبل القضية الراهنة كتثبيت أو رفع الدعم عن سلعة معينة أو زراعة معينة وهي الشمندر السكري كما في القضية الراهنة.

١٤-أن مثل هذه القرارات الصادرة عن هيئات ادارية ليست في جوهرها إدارية بل تتعلق بأفق سياسية للدولة بحيث انها لا تعطي نتائج آنية بل مستقبلية يهم اكثر ما يهم الأجيال المقبلة. ليس هذا فحسب، بل قد تكون مثل هذه القرارات ضارة ويمكن الطعن بها وهذا ما لمسناه بالفعل بالمرسوم المطعون فيه والذي انزل ضرراً بشركة تصنيع الشمندر السكري إلا أن العمل المطعون فيه لم يقصد هذا المصنع بالذات كما اثبت الحكم، ولم يكن بنية الحكومة على الإطلاق إلحاق الضرر بهذه الشركة بالذات ، جل ما في الأمر، وكما دفعت الحكومة بحق، أن القرار المعني يستهدف المحافظة على قدرات الدولة اللبنانية المثقلة اكثر من اللازم بأعباء مالية كثيرة فرضتها ضرورات الأحداث والتطور الاجتماعي والوظيفي لهذه الدولة، منذ تاريخ صدور المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٤٣ حتى اليوم. وهذا يعني أن مثل هذا القرار الذي اضر بالفعل حالياً وآنياً الشركة المستدعية لم يكن يقصدها بذاتها، ولا حتى مزارعين آخرين للشمندر السكري اذا ما وجدوا لأنه فوق هذا وذاك كان يقصد غاية أسمى واهم ألا وهي تحقيق الصالح القومي الاقتصادي المتمثل بإعادة توازن الأعباء المالية للموازنة العامة.

١٥- وهذا يطابق ما قالته الحكومة في هذه القضية وبحق، بأنه من غير الممكن أن تبقى الدولة اللبنانية رهينة هذه الشركة الوحيدة التي تقوم بتصنيع الشمندر السكري والتي تستفيد وحدها من هذا الدعم الذي يبقى عبئا يدفع من جيوب المواطنين من خلال الضرائب والرسوم لكي تستفيد الشركة وحدها جانية من وراء ذلك ملايين الدولارات من الأرباح وإذا كانت الشركة تبكي اليوم على خسارتها وعلى آلاتها الضائعة فالعيب كل العيب يقع على كاهلها لانها أساءت التصرف والتقدير وبعد النظر، وهذا الامر تلمسه في ثنايا الحكم إذ أن أي شركة كبيرة كانت أو صغيرة يجب أن تكون بعيدة البصيرة والنظر وان لا تعتمد في استثماراتها على مادة أولية واحدة موجودة في مكان واحد بالذات وهو الشمندر السكري والموجود في لبنان على سبيل الحصر.

المهم أن المرسوم الذي قضى برفع الدعم يرسم سياسة عامة رغم أن أطر هذه السياسية ينحصر في إطار سياسة الشمندر السكري . لان عبارة سياسته العامة لا تشمل بالضرورة جميع المجالات في ذات الوقت اللهم اذا استبعدنا البيان الوزاري الذي تقدمه الحكومة الجديدة بعد تأليفها أمام البرلمان.

ورسم السياسات العامة تفرض عادة من قبل مجلس الوزراء، وهي قد تاتي تباعاً بحيث تتوزع بين المجالات الإقتصادية ، الاجتماعية أو السياسية أو أن تتولد في مجال واحد ولكن عبر عدة قرارات . فلو أخذنا مثلا السياسة الاجتماعية العامة للدولة نجد عدة قرارات تحكم هذا الواقع منها ما يتعلق بالتأمين الإجتماعي مع تحديد الإتجاهات العامة التي تحكمه من حيث دعم البطالة أو عدمه، رسم سياسة تعليمية جديدة كإحدى السبل لمحاربة توسع هذه البطالة... إن أي مرسوم يصدر في هذه المجالات التي تكلمنا عنها لا يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة لاتصاله بالسياسات العامة التي تتبعها الدولة والصادرة عن مجلس الوزراء في إطار صلاحيته الدستورية الأولى .

وهذه يعني أن هذا العمل وان اتخذ شكل العمل الإداري الضار إلا انه يفتقد حتماً الطبيعة الإدارية لأنه يرسم آفاقاً مستقبلية للمجتمع وخطوطاً ومقاييس يلتزم بالعمل على هداها الوزراء في تطبيقهم النص الدستوري في تسيير أمور المصالح العائدة لوزاراتهم.

١٦-**رابعاً:** إن مجلس شورى الدولة في هذا القرار يشدد على الصفة الحكومية للقرار المطعون فيه برفع الدعم عن الشمندر السكري لذلك عمل على بث فكرة جديدة وقوية تكاد تصبح بديلاً عن فكرة معيار الوظيفة الحكومية. وقد تجلى هذا الأمر عندما اعتبر المجلس بان القرار المطعون فيه يستند الى المادة ٦٥ من الدستور، وهو بذلك يدخل ضمن نطاق أعمال الوظيفة الحكومية التي تقوم بممارستها السلطة الإجرائية كسلطة دستورية لا كسلطة ادارية . وعلى هذا الأساس نعتقد جازمين بان مجلس شورى الدولة قد احسن تماماً اللفظ السليم والإصطلاح الأدق، إذ انه على الرغم من صفة العمل الإدارية لأنه صادر عن هيئة ادارية عليا إلا أن هذه الهيئة (السلطة الإجرائية) قد مارسته كسلطة دستورية وليس ادارية. وفي هذا السياق فان قرارات وضع السياسة العامة للدولة، كما القرارات الأخرى المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بعضها مع بعض أو مع السلطة التشريعية أو اعمال الحرب أو اعمال الدولة في المجال الخارجي يجمعها قاسماً مشتركاً يفيد بان الحكومة أو قيادة السلطة التنفيذية العليا قد تتخذ مثل هذه المجموعات كسلطة دستورية وليس بوصفها سلطة ادارية ، أو بعبارة أخرى بناء على صلاحيات دستورية وبصفتها العضو الدستوري المختص والصالح حصرياً باتخاذها.

ونسارع الى القول بان هناك فارقاً كبيراً من أن تكون هذه الصلاحية مجرد نصوص أتى على ذكرها الدستور لصالح إحدى الهيئات التنفيذية ، وبين كون هذه الهيئة تتخذ قراراتها بوصفها سلطة دستورية عليا وفي مواضيع تحدد مسارات الدولة العليا. وإلا اعتبرت اعمال الوزراء في وزاراتهم المتخذة تبعاً لاختصاصاتهم الدستورية (المواد ٦٦ و٦٧ من الدستور) أعمالا حكومية . وهذا الامر ينطبق أيضا على اعمال مجلس الوزراء ، فهل جميع صلاحياته المنصوص عليها في الدستور (المادة ٦٥) هي اعمال حكومية ؟ طبعاً الجواب كلا إذ يكفي أن نذكر كمسالة تعيين موظفي الفئة الأولى حتى نعرف بان مثل هذه الأعمال تبقى أعمالا ادارية بحتة.

من هنا نشدد على القول بان الصفة الدستورية لبعض اعمال السلطة الإجرائية لا تكفي لتحققها بان تكون صلاحية هذه الهيئة قد مرت في الدستور وإنما نشدد على ذلك بان تكون هذه الهيئة الإجرائية قد قامت بالعمل محل التكييف بوصفها سلطة دستورية.
خصوصا وان هناك فارقاً جوهريا بين نشاط الهيئة والصفة التي تعمل بها. وبناء عليه فان قرار مجلس الوزراء بتعيين موظفي الفئة الأولى هو عمل إداري رغم صدوره في إطار صلاحية دستورية ونشاط حدده الدستور في المادة ٦٥ منه ، في حين يبقى قرار مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة عملاً حكومياً لا إدارياً ، لأنه لم يصدر فقط في إطار الصلاحية التي حددها الدستور لمجلس الوزراء بل صدر عنه بصفته سلطة دستورية. ونعني بالسلطة الدستورية هيئة من هيئات نظام الحكم في جوهره وتصدر قراراً يتصل برسم نظام الحكم كعضو دستوري فاعل بصفته هذه .

١٧-وبناء عليه ، فان صلاحية الوزير قد حددها الدستور لكن ليس له حق إصدار أي قرار له صبغة دستورية بمعنى تعلقه بنظام الحكم كعضو دستوري لأنه ليس كذلك. في حين يبقى لمجلس الوزراء مجتمعاً كعضو دستوري الحق باتخاذ قرارات حكومية تتناول نظام الحكم كمؤسسة دستورية. بالمقابل تبقى قرارات مجلس الوزراء مجتمعاً والمتعلقة بإدارة المرافق العامة وتعيين قيادتها قرارات ادارية لانها اعمال تخرج عن نظام الحكم وتتصل مباشرة بتسيير دولاب العمل الإداري . كما أن قرارات الوزراء بتطبيق السياسة العامة للدولة لا تتعلق بنظام الحكم بل تمثل عاملاً إداريا قد يلحق الضرر ويقبل الطعن به، وحتى ولو اتصل الامر بقرار تطبيق السياسة العامة للدولة. والسبب في ذلك يعود الى أن هذا القرار الوزاري يترجم هذه السياسة العامة في إطار المرفق العام الذي هو نشاط إداري ويضفي على قرار الوزير الصفة الإدارية .

ويبقى لنا أن نقول في نهاية هذا التعليق بان خير معيار يحدد ويضبط أبعاد الوظيفة الحكومية هو في صدور العمل عن السلطة الإجرائية مجتمعة بصفتها سلطة دستورية ، وفي شأن يتعلق بنظام الحكم القائم.