

## الموضوع الرئيسي: القرار الإداري النافذ والأعمال الداخلية للمرفق

### كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

- استيلاء (٢٠)
- أهلية التقاضي (١٤)
- بلاغ (١٩-١٦)
- تدبير داخلي (١٦-٣)
- ترخيص (١٤-٨)
- تعدي (٢٠)
- جمعية
- وجودها القانوني (٨)
- حرية التجمع والاجتماع (١٩-١)
- حرية التعاقد (٩)
- حرية تأسيس الجمعيات (١)
- حسن النية (٥)
- حقوق وحريات (٢٠-٨-١)
- حق التقاضي (٥)
- حق الملكية (٢٠)
- دستور (١٩-٩-٨)
- رقابة على الجمعيات (٢)
- صفة (١٤)
- ضرر (١٦-٩-٨)
- عمل تكميلي (١٨-٢)
- العلم والخبر (١٩-١٤-٩)
- قانون الجمعيات (١٩-٩-١)
- قرار إداري (٢)
- من شأنه إحداث الضرر (١٧)
- نافذ (١٧-٩)
- قابل للطعن (٣)
- قرار إداري (١٠)
- قرار تنظيمي (١٩-٢)
- مبادئ عامة (٩)
- مبدأ دستوري (٩)
- مصلحة (١٥)
- مصلحة احتمالية (١٥-٦)
- وقف التنفيذ (١١-١٠)

## **خلاصة الحكم**

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣٥ - ٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨

رقم المراجعة ١٩٩٦/٦٨٢٥

الجهة المستدعية: جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات

المستدعى ضدها: الدولة - وزارة الداخلية والبلديات

الهيئة الحاكمة:

الرئيس : غالب غانم

المستشار: ضاهر غندور

المستشار: كارمن عطا الله بدوي

باسم الشعب اللبناني

إن مجلس شورى الدولة،،،

بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة، ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.

بما أن جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات تقدمت بتاريخ ١٩٩٦/٣/١٨ بواسطة وكلائها القانونيين باستدعاء مراجعة بوجه الدولة ممثلة برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل سجل في قلم المجلس تحت الرقم ٩٦/٦٨٢٥، وأدلت بما خلاصته:

## **في الوقائع:**

تأسست الجمعية المستدعية بتاريخ ١٩٩٥/١١/١٥ بتوقيع نظاميها الأساسي والداخلي من قبل المؤسسين أمام الكاتب العدل في بيروت الأستاذ سعادته، وأودع بيان التأسيس لدى مصلحة الشؤون السياسية والإدارية في وزارة الداخلية بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٣.

بتاريخ ١٩٩٦/١/١٨ صدر في الجريدة الرسمية البلاغ المطعون فيه والموجه إلى الجمعيات المرتبطة بوزارة الداخلية.

وبتاريخ ١٥/٣/١٩٩٦ عقدت المستدعية جمعية عمومية جرى خلالها انتخاب هيئة إدارية جديدة وإقرار تعديل المادتين ٢ من النظام الأساسي و ٦ من النظام الداخلي، ولما عرضت المحضر على وزارة الداخلية لإيداعه في ملف الجمعية، جوبهت المستدعية برفض الوزارة هذا الإيداع بحجة أن الجمعية غير مرخصة لمخالفتها أحكام البلاغ المطعون فيه.

### في القانون:

#### إن البلاغ المطعون فيه مستوجب الإبطال للأسباب التالية:

- لافتراضه خضوع تأسيس الجمعيات لترخيص مسبق مخالفاً بذلك أحكام المادة ١٣ من الدستور و المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أبرمه لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ تاريخ ١/٩/٧٢، ولأحكام قانون الجمعيات (المواد ٢ - ٦ - ٨).
- لمخالفته مبدأ تسلسل مصادر الشرعية ومبدأ الحرية التعاقدية (م ١٦٦ موجبات وعقود) لجهة إلزام الجمعيات بإبلاغها عن مواعيد انتخاباتها كي يتسنى لوزارة الداخلية تكليف موظف الإشراف على هذه الانتخابات لأن الجمعية تشكل عقداً بين أعضائها لا يتضمن وجوب إبلاغ وزارة الداخلية مسبقاً عن مواعيد العمليات الانتخابية وضرورة حضور ممثل عن هذه الوزارة للإشراف على الانتخابات.
- لمخالفته أحكام المادة ٣ من قانون الجمعيات المكمل بقانون ٢٦/٥/١٩٢٨ ولأحكام المادة ١ من مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٠٨٣٠ تاريخ ٩/١٠/١٩٦٢ إذ أنه سنداً إلى هذين النصين لا يجوز حل الجمعيات إلا في حالتين مذكورتين على سبيل الحصر ويجب أن ينقرر الحل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وعلى فرض اعتبرنا جديلاً أن سحب العلم أو الخبر يؤدي إلى حل الجمعية، فإن عدم التقيد بالبلاغ المطعون فيه لا يشكل سبباً من أسباب الحل.

وبما أن الدولة أجابت على طلب وقف التنفيذ في لائحته المقدمة بتاريخ ٢٧/٣/١٩٩٦ وأدلت بما خلاصته:

- إن البلاغ المطعون فيه ليس تعميماً بل هو إجراء داخلي جاء يفسر القانون ويذكر به وهو غير قابل للطعن لأنه ليس بالقرار الإداري النافذ والضرار.
- واستطراداً أن الجمعية المستدعية غير موجودة ولا صفة لها للمقاضاة لأنه لم يعط لها بعد العلم والخبر، وإن تأليف الجمعيات يخضع لأصول من الوجهة العملية.
- واستطراداً أيضاً، إن المصلحة منتقية للطعن، لأن البلاغ المطعون فيه لا يمس حقاً مكتسباً للمستدعية وهي عديمة الوجود قانوناً وإن دعوى الإبطال ليست دعوى شعبية وحيث لا مصلحة لا دعوى والمراجعة مخالفة لأحكام المادة ١٠٧ من نظام المجلس.

وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠١/٧/٣١ وأبدى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٩ ونشرت الدعوة للإطلاع على التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠١/١١/١.

فعلى ما تقدم،،،،

## أولاً - في الشكل:

### في الصفة والأهلية:

بما أن المستدعية تدلي بأنها كانت قد تقدمت بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٣ ببيان التأسيس لدى مصلحة الشؤون السياسية والإدارية في وزارة الداخلية كعلم وخبر بتأسيس جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات بتاريخ ١٩٩٥/١٠/١٥ بتوقيع نظاميها الأساسي والداخلي من قبل المؤسسين سنداً للمادة السادسة من قانون الجمعيات الذي تنص مادته الثانية على أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى رخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بعد تأسيسها.

وبما أن الدولة تدلي بأن المستدعية فاقدة الصفة والأهلية للتقاضي لأنها لم تعط بعد العلم والخبر بسبب عدم استكمال إجراءات التحقيق اللازمة للتثبت من مشروعيتها وانطباقها على

القوانين عملاً بالمادة الثالثة من قانون الجمعيات، وأن العلم والخبر ليس إيصالا بل هو عبارة عن ترخيص من السلطة التي لها حق إعطائه، وأن التأسيس ينشأ عن العلم والخبر وأن البلاغ المطلوب إبطاله ليس إلا إجراء داخلياً غير قابل للطعن لأنه ليس بالقرار الإداري النافذ والضار.

وبما أنه من الثابت في ملف المراجعة أن الجمعية المستدعية أودعت وزارة الداخلية المستندات المتعلقة بتأسيسها بواسطة المباشر جوزف ثلج بتاريخ ١١/٢٣/١٩٩٥.

وبما أنه خلافاً لأقوال الدولة تتمتع الجمعية المستدعية بصراحة نص المادة الثامنة المشار إليها بأهلية التقاضي، بمجرد تسليمها بيان تأسيسها المذكور في المادة السادسة المذكورة من قانون الجمعيات، وبحكم القانون فإن وزارة الداخلية ملزمة بتسليم العلم والخبر دون إبطاء وهي لا تتمتع في ذلك بأية سلطة استئنافية ذلك أن الجمعية تؤسس بإرادة مؤسسيها عبر اتفاق يضعون بموجبه معارفهم ونشاطهم المشترك بشكل دائم ومستمر تحقيقاً لغايات وأهداف محددة، وإن دور الإدارة يقتصر ما دامت الجمعية مجرد اتفاق، على قبول البيان الذي يقترحه القانون وإعطاء أصحاب الشأن علماً وخبراً وإيصلاً يثبت إتمام المعاملات المقررة بالقانون، وتضمنه بياناً بالمستندات المقدمة بعد أن تقوم بالتحقيق لكشف حقيقة الجمعية وأهدافها ووسائل العمل التي تستخدمها وذلك لا يعدو كونه تصريحاً أو إفادة من وزارة الداخلية بأنها أصدرت علماً وخبراً، بتأسيس الجمعية التي تؤسس بإرادة مؤسسيها لا بموجب ترخيص.

وبما أن تنظيم الجمعيات وإعلانها بموجب المادتين ٢ و ٦ من قانون الجمعيات يهدف إلى منع قيام الجمعيات التي ترمي إلى غايات غير مشروعة وإلى تكوين جمعيات سرية.

وبما أنه، وعلى سبيل الاستفاضة وعلاوة على ما تقدم، فإن قاضي الإبطال يفسر الأحكام المتعلقة بأهلية الأشخاص الاعتبارية في نطاق القانون الخاص تفسيراً واسعاً ويعتبر أن الجمعيات غير المعلنة non déclarée أو المنحلة تتمتع بالأهلية اللازمة متى اقترنت

بالمصلحة للدعاء لمباشرة مراجعة الإبطال طعناً في بعض القرارات والإجراءات اللازمة لاستكمال تكوينها أو تلك التي تمس أو تطال الأهداف التي يدافعون عنها كقرار رفض منحها العلم والخبر أو القرار القاضي بحلها.

وبما أن الدفع المدلى به لهذه الجهة يكون مستوجباً الرد.

### **في المصلحة للدعاء:**

بما أنه وفق أحكام المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة المعدل لا يمكن طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة إلا ممن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه.

وبما أنه ولئن كانت المصلحة المطلوب توافرها في مراجعة الإبطال هي الفائدة المرجوة من تقديم المراجعة ومن استصدار القرار القضائي بالإبطال والتي تبررها مصلحة مشروعة ومباشرة ومركز قانوني خاص مس بهما القرار المطعون فيه، إلا أن الاجتهاد توسع في نطاق قضاء الإبطال وبات قاضي الإبطال مرناً في تقدير المصلحة التي أصبحت تتسع لتشمل النتائج الضارة المحتملة على وجه أكيد كقرينة على جدية المراجعة، فيكتفي القاضي بأن يكون هناك إمكان لحصول الضرر واحتمال إفادة الطاعن في المستقبل من إبطال القرار المطعون فيه ولو لم يكن من المؤكد إن إبطال القرار المطعون فيه، يكسب الطاعن نفعاً عاجلاً أو أكيداً.

وبما أن القرار المطعون فيه يرمي إلى تفعيل سلطة الإدارة في رقابتها الإدارية على الجمعيات وينطوي على تهديد بعدم الاعتراف أو بسحب الاعتراف منها ويؤثر في علاقاتها مع الغير مما يفضي إلى القول بأن من شأن هذا البلاغ إلحاق الضرر بالجمعية المستدعية.

وبما أن للمستدعية الصفة الثابتة والأكيدة التي تبرر المصلحة الشخصية والمباشرة للطعن بالبلاغ المطلوب إبطاله.

وبما أن الدفع المدلى به لهذه الجهة أيضاً يكون مستوجب الرد.

### **في قابلية البلاغ المطلوب إبطاله للطعن أمام هذا المجلس:**

بما أنه عملاً بأحكام المواد ٦٢ و ٦٧ و ١٠٥ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته المتعلقة بنظام مجلس شورى الدولة، إن اختصاص هذا المجلس إنما يدور حول القرار الإداري ويرتبط به وإن تقديم المراجعة لديه سواء أكانت داخلة ضمن نطاق الإبطال أم القضاء الشامل لا يكون إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري نافذ أي نهائي صادر عن سلطة إدارية تملك حق إصداره على نحو نهائي بعد استكمال كافة مراحل الإدارة اللازمة دونما حاجة إلى معاملة أخرى وضارة أي أن يكون هذا القرار مولداً بذاته للآثار القانونية أو له تأثير بذاته على المركز القانوني للأشخاص الذي استهدفهم في حقوقهم ومراجعاتهم وذي صلة مباشرة بوضع الآثار القانونية موضع التنفيذ.

وبما أن البلاغ المطعون فيه الموجه إلى كافة الجمعيات والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩٦/١/١٨ أنشأ موجبات معينة على الجمعيات وفرض عليها عقوبات في حال مخالفة أحكامه، وهو يتضمن بالتالي أحكاماً تنظيمية منشئة لوضعية قانونية جديدة ويخلق بذاته حقوقاً ويفرض موجبات تؤثر في حقيقة ما تضمنه البلاغ المذكور ومداه ومفعوله على كافة الجمعيات ولا يندرج بالتالي خلافاً لأقوال الدولة في عداد الإجراءات الداخلية المحض mesures d'ordre intérieur التي تصدر عن الرئيس التسلسلي في مواجهة مرؤوسيه بقصد تسيير العمل العادي للمرفق على نحو يكفل أدائه وتسييره على وجه أفضل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

وبما أنه، مما يؤكد الصفة التنظيمية لهذا البلاغ، إن وزارة الداخلية رفضت استناداً إليه تسلم محضر الجمعية العمومية للجهة المستدعية المنعقدة بتاريخ ١٩٩٦/٣/١٥ والتي جرى خلالها انتخاب هيئة إدارية جديدة وإقرار تعديل المادة ٢ من النظام الأساسي والمادة ٦ من النظام الداخلي.

وبما أن الدفع المدلى به لهذه الجهة أيضاً يكون مستوجباً الرد.

## ثانياً - في الأساس:

بما أن المستدعية تطلب البلاغ الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ ١٦/١/١٩٩٦ والمتضمن إلزام الجمعيات بإجراءات تنظيمية معينة تحت طائلة سحب العلم والخبر من كل جمعية تخاف مضمون ومآل التعليمات المشار إليها.

وبما أن حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه، ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها وإجازة حلها إلا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الإدارة ولا حتى من جانب القضاء.

وبما أن البلاغ المطعون فيه يستند للأخذ بالانحراف المبرر لسحب العلم والخبر على أسباب جديدة لم ترد أصلاً في قانون الجمعيات لا سيما لجهة إجراء الانتخابات في الجمعية وإعلان نتائجها والتي تعني الحقوق الفردية والحريات العامة التي كفلها الدستور والقوانين الوضعية النافذة، ويكون هذا البلاغ بالتالي مخالفاً للقانون ومتجاوزاً لحد السلطة ومستوجباً للإبطال لانتفاء السند القانوني الصحيح الذي يجيزه.

وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الأسباب المدلى بها لعدم الفائدة. وبما أن كل ما أدلي به خلافاً لما تقدم يكون مردوداً لعدم ارتكازه على أساس قانوني صحيح.

لذلك،،

يقرر المجلس بالإجماع:

أولاً - ردت ما أدلت به المستدعي ضدها لجهة الصفة والأهلية.

ثانياً - في الشكل: قبول المراجعة.



ثالثاً - في الأساس: قبولها وإبطال البلاغ الصادر عن وزير الداخلية تاريخ ١٦/١/١٩٩٦ وتضمنين المستدعى ضدها الرسوم والمصاريف القانونية والأتعاب ورد سائر الطلبات الزائدة والمخالفة.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٣.

## تعليق على القرار

١-يرسي هذا الحكم مبادئ هامة وأساسية سبق لاجتهد مجلس شورى الدولة أن قررها. لكن أهميته تتبع من كونه طبقها في قضية نموذجية أعطت لهذه المبادئ القوة والإبراز والتطبيق الحي، وهذا ما دفع بالحكم لكي يتبوأ أسمى معالم الاجتهاد الرئيسية لمجلس شورى الدولة اللبناني، خصوصاً للاحية دوره المتنامي في أعلاء الحقوق والحريات العامة للأفراد وتجمعاتهم المشروعة إزاء محاولات السلطة العامة وقيامها بتقييد حرية عامة كرسها الدستور والقانون، وتتمثل هنا بصورة أدق بحرية التجمع وبالذات حرية المواطنين اللبنانيين في إنشاء الجمعيات الخاصة باعتبارها صيحة العصر فيما يسمى بمؤسسات المجتمع المدني التي تمثل حق المواطنين في التجمع الحر لتأسيس الجمعيات للدفاع عن المصالح الشعبية المشروعة، وبالأخص نوعية مميزة منها التي بحكم تسميتها وأهدافها، تقف في الصف الأول للدفاع عن قيم الديمقراطية اللبنانية.

فإذا كانت فرنسا قد كرست حرية تأسيس الجمعيات وحرية نشاطها بقانون ١ تموز ١٩٠١، فإن لبنان هو الأسبق من أية دولة أخرى في هذا الشرق بتكريس هذه الحرية الأساسية حتى وقبل صدور دستور عام ١٩٢٦. كان ذلك بناء على القانون الصادر عام ١٩٠٩ الذي يعتبر أحسن تعبير عن العلامات الأساسية للشخصية اللبنانية التي تنزع منذ القدم للحرية والعدالة. وبالتالي، فإذا لم تكن كذلك طبيعة هذا الشعب فلا نفهم كيف يفطر الممثل إلى إصدار مثل هذا القانون الحر لعام ١٩٠٩؟ ومنذ عهد الاستقلال والتحرر وحتى الآن ما زال هذا القانون سائداً ومطبّقاً ويعتبر الشرعة الديمقراطية النافذة والساعية لتكريس حرية

اللبنانيين في تأسيس الجمعيات. وهذا هو بالفعل ما كرسه هذا الحكم عبر عدة مبادئ أساسية اعتبرها من عناصر هذه الحرية الأساسية.

٢- والتزاماً بهذه الثوابت، قضى مجلس شورى الدولة بإبطال قرار تنظيمي أصدره وزير الداخلية رغم محاولة هذا الأخير تسمية هذا القرار بتسمية "بلاغ" توجيهي للتذكير فقط بنصوص قانون الجمعيات، ومعطياً له تفسيراً يتوافق ورأي وزارته مع ما يجب أن يكون للدولة من سلطة الضبط والرقابة على الجمعيات، سواء رقابة سابقة تتمثل في إعطاء العلم والخبر عند تأسيس الجمعية، أو رقابة لاحقة أثناء نشاط الجمعية باعتبار أن الدولة يجب أن تكون صاحبة السلطة في الرقابة على هذه التجمعات التي قد تمس أمن المجتمع والنظام الداخلي.

لكن، ومهما كانت أهمية هذه الاعتبارات التي دفعت لإصدار هذا البلاغ بتاريخ ٩٦/١/١٦ والذي تم نشره أيضاً في الجريدة الرسمية بعد يومين من صدوره بتاريخ ٩٦/١/١٨، إلا أن مجلس شورى الدولة وبناء على طلب المستدعي الذي أجاد وأبرع في تأسيس مراجعته أعطى لهذا البلاغ وصفه القانوني السليم الذي يتوافق مع حقيقة كونه قراراً تنظيمياً نافذاً ومن شأنه إلحاق الضرر.

وهذا يعني أنه قرار إداري بامتياز طبقاً للمفهوم الدقيق التي حددته المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة، فهو ليس عملاً تأكيدياً للقانون، أو ما يسمى إجراءً من إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق يقتصر على مجرد تفاصيل تطبيقية، أو حتى مجرد عمل تفسيري لموجبات أكد أصلها قانون الجمعيات، إن هذا البلاغ هو بالفعل وكما أكد على ذلك مجلس شورى الدولة عمل إداري نافذ ذو طابع تنظيمي عام أنشأ موجبات والتزامات جديدة غير ملحوظة في القانون الأصلي للجمعيات، كما أنه قرار نهائي صدر ونشر ليطبق على عموم الجمعيات متضمناً جزاءً صارماً يتجلى بسحب العلم والخبر من كل جمعية تخرق الالتزامات التي تضمنها هذا البلاغ. فأى بلاغ هذا، وبأي حق تعطى الدولة لمثل هذا العمل التنظيمي تلك التسمية البارعة والمستترة؟

٣- ومن هنا تأتي أيضاً أهمية هذا الحكم حيث تعتبر هذه القضية تطبيقاً نموذجياً لما يمكن أن يكون عليه تعريف القرار الإداري القابل للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة. فالحكم موضوع التعليق أوضح عناصر هذا القرار الإداري الواجبة حتى يصدق على هذا العمل صفته الحقيقية. وللتفرقة بين هذا العمل الإداري النهائي، النافذ، والضار وبين ما يعتبر أعمالاً داخلية في علاقة المرفق بالمرؤوسين وتنظيمه الداخلي والتي لا تقبل الطعن بالإبطال بحسب الاجتهاد والمستقر.

وهكذا جاء الحكم ليعطي صفة القرار النافذ لهذا البلاغ موضوع الطعن من جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات ويعتبره وبحق قراراً إدارياً حقيقياً بل وأيضاً له الصفة التنظيمية لكونه تضمن قواعد عامة ملزمة صادرة عن سلطة إدارية. وبالتالي، فإنه وبدلاً من أن يصدر هذا البلاغ بتسميته الحقيقية وعن السلطة الشرعية الأصلية في إصدار الأعمال التنظيمية العامة وهي مجلس الوزراء بمرسوم تنظيمي، جاءت الحصيلة من وزارة الداخلية ليصدر هذا القرار التنظيمي عنها بصفتها الجهة ذات الصلاحية في الإشراف على الجمعيات أو جهة وصاية حتى لا تلتفت الأنظار إلى خطورة هذا العمل التنظيمي فيما لو كان قد صدر من السلطة الإدارية الأصلية ألا وهي مجلس الوزراء. وقد أطلق وزير الوصاية على هذا العمل تسمية بلاغ حتى يمر من دون أن يفتن إليه أحد، لكن هذه الحصافة الإدارية لم تتطل على مجلس شورى الدولة الذي وقف بالمرصاد لمثل هذه المحاولات فوقف إلى جانب حرية تأسيس الجمعيات وما يرتبط بها من مبادئ معطلاً في الوقت عينه هذا العمل التنظيمي المتخفي تحت تسمية "بلاغ" والمخالف للدستور ولقانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩. وهذا هو نفس الطلب الذي قدمته الجمعية المستدعية في الجوهر حيث كما أشرنا كانت قد أسست مراجعتها على نحو سليم وبأسلوب دقيق.

٤- ونعود الآن لتحليل وقائع القضية من ناحية أولى ثم نستعرض أدلة وحجج المستدعين لنصل في النهاية إلى موقف مجلس شورى الدولة والذي أشرنا إلى جوهره أعلاه.

## أولاً: وقائع القضية:

٥- إن جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات حسب ما أبرزت مراجعة الاستدعاء قد تأسست بتاريخ ٩٥/١١/١٥ بناءً على اتفاق مبرم بين مؤسسيها، وقد تم التوقيع على نظامها الأساسي والداخلي من قبل هؤلاء المؤسسين أمام كاتب العدل المختص في بيروت وأودع المؤسسون بيان التأسيس لدى مصلحة الشؤون السياسية والإدارية في وزارة الداخلية بتاريخ ٩٥/١١/٢٣. أي أنه وطبقاً للمادة السادسة من قانون الجمعيات اللبنانية فإن الجمعية قامت بما أوجبه عليها القانون من إعطاء بيان وافي من المؤسسين للوزارة المختصة ويتضمن نظامها وأهدافها ومقرها وهيئتها الإدارية...

كان من المنتظر وأيضاً بناءً على القانون وبالأخص المادة السادسة عينها أن تعطي وزارة الداخلية بيان العلم والخبر إلى الجمعية الجديدة المنشأة خصوصاً بعد فحصها لحقيقة الأوراق المقدمة على أن يتم ذلك مع افتراض حسن النية الذي هو مبدأ عام يجب أن يحكم علاقة الدولة بالمواطنين وليس فقط علاقة الأفراد بعضهم مع بعض. لكن الجمعية حرمت وعن غير وجه حق من الحصول على العلم والخبر، الأمر الذي قد يتسبب لها بعواقب كثيرة في ممارستها لبعض صلاحياتها من الناحية العملية، وبالذات في ممارستها لحق التقاضي للدفاع عن حقوقها أمام الغير أو أعضائها أو حتى أمام الدولة. ولكن مع الملاحظة بالاستناد إلى اجتهاد سابق ومستقر لمجلس شوري الدولة فإن الجمعية تنشأ وتوجد بإدارة مؤسسيها وحدهم لا بموجب ترخيص من الإدارة الملزمة بتسليم المؤسسين بعد إيداعها بياناً بتأليف الجمعية، العلم والخبر دون إبطاء وهي أي الإدارة لا تتمتع في ذلك بأية سلطة استتسابية... والعلم والخبر الذي تعطيه الدولة للجمعيات المنشأة ليس من شأنه أن يوليها الأهلية أو الشخصية المعنوية اللتين تنشأن بإرادة مؤسسيها، إنما يشترط المشتري لتمتعها بأهلية التقاضي فقط إعلام وزارة الداخلية بقيامها...

(م.ش. قرار رقم ٧٣١ تاريخ ٩٨/٧/١٣ جمعية الصداقة الهندية/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٦٣١).

ونلفت النظر هنا بأن الحكم الحالي عاد وأكد هذه المبادئ هنا، ولكن بصورة أوضح وأدق مما جعله كما سنرى تكريساً واضحاً ودقيقاً لهذا الاجتهاد والمشار إليه أعلاه.

٦- لقد صدر عن وزير الداخلية ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٩٨/١/١٨ ذلك البلاغ موضوع الضرر الذي أصاب الجمعية المستدعية بضرر خاص وبعموم الجمعيات من ضرر محتمل في المستقبل ولكنه أكيد. وبالمناسبة يعتبر هذا الحكم اجتهداً جديداً في شأن وضع القاعدة التي صارت مؤكدة عن إمكانية قبول مجلس شورى الدولة والمصلحة المحتملة شبه الأكيدة في المستقبل بعد أن كان الاجتهاد القديم يرفضها. وبالفعل فقد استند مجلس شورى الدولة في رفض المصلحة الاحتمالية أو المحتملة، إلى أنه إذا كان لا يحق الطعن بالإبطال إلا في القرارات الإدارية التي لها قوة التنفيذ أو النافذة بذاتها، فإن هذا يعني اشتراط المصلحة المحققة غير الاحتمالية في شأن المستدعي. (م.ش. قرار رقم ٤٤٩ تاريخ ١٠/٥/١٩٦١ م.إ. ١٩٦١ ص ١٦٩).

ثمَّ حصل التحول الإيجابي في فترة التسعينات حيث أعلن مجلس شورى الدولة لأول مرة إمكانية قبول المصلحة المحتملة لكن الأمر اقتصر فقط بشأن منازعات الموظفين العموميين وخصوصاً بصدد حقهم في الترقية والترفيه (م.ش. قرار رقم ٤٨٣ تاريخ ٢٥/٤/١٩٩٦ فرحات/الجامعة اللبنانية م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٥٧٥).

٧- ويحرص الحكم الحالي محل التعليق على تأكيد هذا الاجتهاد وإعطائه الصفة العامة، فتخطى قبول المصلحة الاحتمالية في غير شؤون الموظفين إلى عموم الجمعيات إزاء هذا البلاغ الذي هو في حقيقته قراراً إدارياً نافذاً. وبالفعل، فقد حاولت الدولة أن تنفي عن هذا البلاغ الصيغة النافذة والضارة بالمركز القانوني للجمعيات معطية له وجهاً مشرقاً ليس له وهو كونه يقتصر على إعلان بعض أحكام قانون الجمعيات ومحاولته تطبيقها دون أية زيادة. لكن المستدعية انبرت لاثبات العكس وقد وافقها مجلس شورى الدولة في كون هذا البلاغ يتضمن موجبات جديدة لم يتضمنها القانون على الأقل من ناحيتين:

- أولهما:، أنه عند إجراء أية إنتخابات جديدة للجمعيات فإنه يجب القيام بتقديم إشعار مسبق لوزارة الداخلية حتى تعين مشرفاً يراقب سلامة هذه العملية الانتخابية باعتباره يشكل عنصراً من عناصر رقابة الدولة.

• ثانيهما، ويتمثل في إعطاء البلاغ لوزارة الداخلية حق سحب العلم والخبر أو سحب الاعتراف بالجمعية الذي هو في الحقيقة بمثابة قرار حل لم يتضمنه القانون أصلاً الذي حصر الحل في حالتين آخرين محددين على سبيل الحصر وبمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء.

وبالإضافة إلى هذين القيدتين السابقين أوجد البلاغ التزاماً جديداً على الجمعيات يتمثل في ضرورة إخطار الوزارة بكل تعديل في نظامها الأساسي أو الداخلي في موعد معين على أن يشكل عدم احترام هذا الأمر مخالفة جسيمة في منطق هذا البلاغ من شأنها أن تؤدي إلى سحب هذا العلم والخبر أيضاً.

٨- لذلك فإن جمعية حقوق الإنسان طعنت بالإبطال عن وجه حق ضد هذا البلاغ المخالف للقانون بوضوح موضحة مصلحتها في هذا الطعن. وبالفعل فإن هذه المصلحة هي مزدوجة بالنسبة للجمعية المستدعية. فهي ليست فقط ستضار وبصورة شبه مؤكدة وفقاً لموجبات هذا البلاغ، بل أنها كانت موضع ضرر بليغ حالي ناجم عن التطبيق السريع لأحكام هذا البلاغ. إذ أنه وقبل ثلاثة أيام من نشر هذا البلاغ في الجريدة الرسمية بتاريخ ٩٦/٣/١٥ كانت الجمعية المستدعية قد تداعت إلى عقد جمعية عمومية جرى خلالها انتخاب هيئة إدارية جديدة، وإقرار تعديل في مادتين من مواد النظام الأساسي الداخلي للجمعية. وعند عرض محضر الاجتماع على وزارة الداخلية لإيداعه في ملف الجمعية المستدعية، رُفِضَ هذا الإيداع بحجة كونها غير مرخصة ونظراً لمخالفتها أحكام البلاغ المطعون فيه. وهنا يتجلى الضرر المباشر والأكيد والحالي الذي لحق بهذه الجمعية المستدعية، خصوصاً وأن الوزارة المعنية قد أكدت بهذا الرفض على التطبيق الفوري والصار لأحكام هذا البلاغ على الجمعية المستدعية. فحيث أن هذه الأخيرة قد خالفت أحكام هذا البلاغ من ناحية عدم الإخطار المسبق للوزارة بالانتخابات الجديدة، وأيضاً لتأخرها في عرض التعديل الذي أجرته على نظامها فإنها تستحق للجزاء المنصوص عليه في أحكام هذا البلاغ والقاضي بسحب العلم والخبر. ونظراً لعدم حصول هذه الجمعية المستدعية أصلاً على العلم والخبر فكأن وجودها هنا وفقاً لأحكام هذا البلاغ هو غير

شرعي ولا صفة لها للمقاضاة... ومن هنا يتضح لنا عنصر المصلحة الخاصة والحالية للجمعية والذي يتجلى في هذا الضرر البليغ والأكيد الذي يصيبها في كيانها نفسه وفي مبدأ وجودها بالذات.

ونشدد هنا على أن من بين أسباب رفض الوزارة لمحضر اجتماع الجمعية المشار إليه أعلاه حجة خطيرة تتمثل في اعتبار أن الجمعية غير موجودة أصلاً من الناحية القانونية. وهذا يعني في منطق وزارة الداخلية المشرفة على مثل هذه الجمعيات أن العلم والخبر هو عبارة عن ترخيص بإنشاء الجمعية في حين أن حقيقة النص القانوني المتعلق بالجمعيات لا يشير إلى ذلك إطلاقاً وإنما تكلم فقط عن الإخطار بوجود الجمعية. فتحقق وجود هذه الأخيرة تم باتفاق مؤسسيها وإرادتهم الحرة فقط، وبالتالي فإن القانون المشار إليه أعلاه لم يربط على إعطاء العلم والخبر معنى الترخيص، كما أنه لم يعتبر عدم إعطائه بمثابة عدم اعتراف الدولة والقانون بوجود هذه الجمعية. إن هذا المنطق المغاير للحقيقة من جانب الوزارة والقاضي بتحويل المعنى الحقيقي لنصوص قانون الجمعيات في اتجاه اعتماد نظام الترخيص يهدم القانون من أساسه. إذ كما هو معروف فإن قانون الجمعيات جاء ليكرس حرية عامة قررها الدستور الأعلى، لذلك فإنه من غير المنطقي أن نسند إلى هذا القانون نفسه إرادة لتضييق هذه الحرية عبر إنشاء ما يسمى بنظام الترخيص، وإلا فإن القانون يحاول هدم أساس وجوده نفسه بنفسه. وهكذا، وبعد أن أبرزت الجمعية المستدعية صفة هذا البلاغ الذي اعتبرته وعن حق قراراً إدارياً نافذاً ينشئ موجبات جديدة، ويلحق بها عند تطبيقه ضرراً بليغاً وحالاً، لذلك طلبت من القاضي الإداري:

- وقف تنفيذ هذا البلاغ (القرار) لتوافر الشروط: شرط الأسباب الجدية الهامة، وشرط الضرر البليغ.
- الإبطال في الأساس بناء على عيب مخالفة القانون.

## **ثانياً: أدلة وحجج الجهة المستدعية والدولة المستدعي ضدها:**

### **١- من ناحية الجهة المستدعية:**

٩- أبرزت الجهة المستدعية الأدلة التالية من ناحية قبول الدعوى بالشكل. وإبطال البلاغ المطعون فيه بالأساس على الوجه التالي:

- إن الجمعية يتحقق وجودها الشرعي بمجرد تأسيسها من قبل مؤسسيها (أعضاءها)، وأنها احترمت أحكام قانون الجمعيات لإثبات هذا الوجود طبقاً للمادة الثانية والسادسة منه، وذلك منذ إبلاغ وزارة الداخلية بالمستندات التي أوجبتها القانون والذي يثبت كيانها ونظامها وأهدافها المعلنة غير السرية. كما أشارت من ناحية أخرى، بأن امتناع الوزارة عن إعطائها العلم والخبر لا يعني بأي شكل من الأشكال عدم الترخيص للجمعية أو نفياً لوجودها. فالعلم والخبر هو مجرد إيصال من الإدارة باستلام أوراق الجمعية المستدعية التي تعتبر موجودة من تاريخ إبلاغ الوزارة بنسخ مستنداتها. وبالتالي، فإنه يجب أن يكون مراجعتها مقبولة من حيث الشكل لكونها تتمتع بحق المقاضاة بالإضافة إلى أن لها مصلحة أكيدة نتيجة للضرر البالغ الذي أصابها من تطبيق البلاغ المطعون فيه على النحو المشار إليه سابقاً.

- إن البلاغ المطعون فيه هو قرار إداري نافذ ومن شأنه إلحاق الضرر لأنه أنشأ موجبات جديدة لم ينص عليها القانون، كما أنه أضر بالمركز القانوني للجمعية ليس فقط كضرر احتمالي أو مرجح، وإنما ضرراً حالاً ومؤكداً كنتيجة للتطبيق الفوري لأحكام هذا البلاغ. وبالتالي، فإن المراجعة المقدمة ضد هذا البلاغ هي واجبة القبول لتحقيق ركن وجود قرار إداري نهائي ونافذ وضار طبقاً لنظام مجلس شورى الدولة المنصوص عنه في المادة ١٠٥ منه.

- ومن ناحية الأساس، فإن هذا البلاغ يستوجب الإبطال فعلاً لكونه قد خالف الدستور والقانون، والمبادئ العامة للقانون، بل وحتى الشرعة الدولية للحقوق والحريات التي وافقت عليها أغلبية الدول ومنها لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ بتاريخ ١٩٧٢/٩/١. تلك المادة الثانية والعشرون التي كرست حرية تأسيس الجمعيات وحرية نشاطها فيما خلا الجمعيات السرية وذات التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية. كما أنه وبالإضافة إلى مخالفته



لأحكام قانون الجمعيات بمواده ٢ و ٦ و ٨، فإن هذا البلاغ (القرار النظامي) قد خالف أيضاً مبدأ عاماً قانونياً هو مبدأ حرية التعاقد الذي سبق أن كرسه اجتهاد مجلس الشورى اللبناني. (م.ش. قرار رقم ١٥٣١ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٤ نقابة أطباء طرابلس/الدولة - وزارة الصحة، م.إ. ١٩٦٤ ص ٥٤) والذي سبق به زميله الفرنسي، وأيضاً المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعتبره مؤخراً مبدأ عاماً دستورياً. (C.C.16 juillet 1971 liberté d'association- G.D.C.C.p242).

١٠-وبناءً على ما اصاب القرار المطعون فيه في نظر المستدعين من مخالفات دستورية أو قانونية طلبت الجمعية المستدعية إلى جانب إبطال القرار المطعون فيه في الأساس أن يقوم مجلس شورى الدولة بوقف تنفيذ القرار بصورة مستعجلة لتوافر شرطي الحكم به وهو الأسباب الجدية والهامة لعدم مشروعيته هذا من جهة ولتوافر شرط الضرر البالغ الذي يطل كيان الجمعية وأساس وجودها من ناحية ثانية، بالإضافة إلى طلب تطبيق قواعد الأصول الموجزة في هذه الدعوى سنداً لأحكام المادة ١٠٤ من نظام مجلس شورى الدولة. لكن مجلس شورى الدولة أصدر قراراً إعدادياً قبل الحكم بالأساس بتاريخ ١٨/٤/٩٦ برقم ٩٦/١٢٤-٩٥ قضى بموجبه برد طلب وقف التنفيذ وكذلك برد طلب تطبيق الأصول الموجزة. ولن نعود لهذا القرار الإعدادي مرة أخرى في معرض هذا التعليق، فقط نريد الإشارة إلى أن القرارات الإعدادية برد طلب وقف التنفيذ لا تلزم مجلس شورى الدولة نفسه عند تصديده للشكل والأساس نظراً لما استقر عليه الاجتهاد في فرنسا وفي لبنان من أن رفض القاضي الإداري لوقف تنفيذ القرار لا يلزمه عند الحكم الأصلي بالأساس لاختلاف هذا الطلب الوقي بطبيعته والمستعجل والذي يبنى على اعتبارات وقتية، أما الطلب الأساسي في المراجعة فهو كل طلب موضوعي يصدر الحكم فيه بناء على دراسة متعمقة في أساس الدعوى ولا يلتزم بالتالي بالاعتبارات الوقتية لوقف التنفيذ

(م.ش. قرار رقم ٣٧ تاريخ ٦٩/٩/١١ ولهيما عازار ورفاقها/الدولة م.إ. ١٩٦٩ ص ١٤٧- م.ش. قرار رقم ١٥٦ تاريخ ٦٧/٧/١٤ ولهم عرمان ورفاقه/الدولة م.إ. ١٩٦٧ ص ١٩١- م.ش. قرار رقم ١٦ تاريخ ٦١/٢/٢٥ المحمصاني ورفاقه/الدولة م.إ. ١٩٦١ ص ١١٤).

١١- ويكفي أن نقول في هذا الصدد أن القاضي الإداري عند بحثه لشرط الأسباب الجدية الهامة يكتفي بالنظر إلى ظاهر الأوراق التي ترجح مشروعية القرار أو عدم مشروعيته. أما في الطلب الأصلي في الأساس فهو يقوم بدراسة مفصلة ومتأنية من ناحية المشروعية، ولهذا، فإنه ليس غريباً أن يرد وقف التنفيذ ويحكم بالأساس بإبطال القرار. كذلك، قد لا يكشف القاضي جسامة الضرر وكونه حالاً وبلغاً فيرد وقف التنفيذ، لكن هذا الأمر لا يمنع أن القرار في ذاته هو غير مشروع لجهة الأساس. ويضاف إلى هذا أو ذاك أن هناك تقليداً يغلب على اجتهاد مجلس شورى الدولة في كونه لا يميل عموماً على ما يبدو إلى وقف تنفيذ القرار مكتفياً بالجمع بين هذا الطلب مع الحكم بالأساس (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٧-٢٠٠٣ تاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠٢ المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/الدولة - وزارة الداخلية غير منشور)

وربما يتم بناء هذا التقليد الشائع على أنه في مسألة المشروعية التي يدور حولها كل من طلب وقف التنفيذ وطلب الإبطال الأصلي فإنه غالباً ما يرتدان إلى أصل واحد مشترك وهو كون القرار مشروعاً أو غير مشروع. وهكذا، فإذا تحقق للقاضي الإداري من عدم مشروعية القرار فإنه لا يجد من حاجة للتصدي على استقلالية، والحكم في وقف تنفيذه باعتبار أن قناعته ستقضي حتماً باعتبار أن الحكم بالإبطال لعدم مشروعية القرار سيغني عن وقف تنفيذه وقتياً.

#### **من جهة المستدعى ضدها/الدولة - وزارة الداخلية:**

١٢- بدورها أبرزت الجهة المستدعى ضدها حججاً أساسية هي:

أ- بالنسبة للشكل والأساس:

طلبت الدولة المستدعى ضدها رد هذه المراجعة شكلاً من عدة نواحي:

- أن الجمعية بحسب قولها لا وجود قانوني لها بالأصل لكونها لم يعقد لها هذا الوجود، وهذا نابع ليس فقط لأن الدولة لم تمنحها العلم والخبر، وإنما أيضاً لأن الجمعية المستدعية لم تقدم أصلاً طلباً للوزارة المعنية بأوراقها ومستنداتها. إن الوزارة تنفي بهذا القول حقيقة الواقع الذي أثبتته الجمعية من كونها قامت بإيداع وزارة الداخلية بتاريخ ٢٣/١١/٩٥ بيان التأسيس لدى مصلحة الشؤون السياسية والإدارية في هذه الوزارة وفقاً للمادة السادسة من قانون الجمعيات.
- إن الجمعية لا تملك حق التقاضي نظراً لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية التي تقتضها لكونها جمعية غير مرخص بها بل وأيضاً غير متمتعة بالوجود من الأصل.
- إن الجمعية ليس لها مصلحة شخصية ومباشرة للطعن بهذا البلاغ بحكم عدم الترخيص بها وعدم ثبوت وجودها بأوراق رسمية لدى وزارة الداخلية.
- إن البلاغ المطعون فيه لا يعتبر قراراً إدارياً نافذاً كما أنه ليس تعميماً تنظيمياً ينشئ حقوقاً والتزامات جديدة على عاتق الجمعيات، بل هو مجرد إجراء داخلي يقتصر على إعادة التذكير بالموجبات التي يفرضها قانون الجمعيات ليس إلا. وبالتالي، فإن القانون المذكور حينما أعطى للدولة الحق بمنح العلم والخبر فإنه كان يعني إعطاءها الوسيلة عبر وزارة الداخلية للقيام بالمراقبة المسبقة للنظر في مدى توافق هذه الجمعية مع المعاملات التي أوجبتها شرائط هذا القانون، كمعرفة ما إذا كانت ذات أهداف صحيحة ولا تنزل ضرر بالنظام العام للدولة. ومن هنا كان الاعتبار بأن العلم والخبر ليس مجرد بيان يعطى من الدولة كأمر واجب عليها، وبصورة تلقائية ومن دون أي فحص أو تدقيق، بل هو ترخيص ينشئ الجمعية ويقرر شرعيتها، وتستطرد الدولة بالقول، بأن روح القانون يفضي أيضاً إلى وجود رقابة أخرى لاحقة من الوزارة كممثلة للدولة على الجمعيات في احترامها لنظامها وأهدافها وعدم الخروج عليها. ومن هذا المنظور فإن البلاغ المطعون فيه لا يمكن اعتباره تعميماً نظامياً بل إجراءً داخلياً يردد موجبات القانون ويعبر عن روح نصوصه.

#### ب- بالنسبة لرد طلب وقف التنفيذ:

طلبت الدولة رد طلب وقف التنفيذ لعدم توافر شرطية من ناحية الأسباب الهامة ومن ناحية الضرر البالغ. كما أن هذا البلاغ يهدف إلى حماية النظام والأمن الاجتماعي، وبالتالي فلا يجوز وقف تنفيذه قانوناً.

#### ثالثاً: موقف مجلس شورى الدولة:

##### من ناحية الشكل:

١٣- رد مجلس الشورى على هذا النقاط رافضاً ادعاءات الدولة، وكان المجلس محقاً تماماً في موقفه هذا الذي قرر فيه قبول الدعوى شكلاً بعد أن أكد على التوالي صحة موقف المستدعي في النقاط الشكلية وذلك على الوجه التالي:

##### من ناحية الصفة والأهلية:

١٤- لقد أكد المجلس أنه وخلافاً لأقوال الدولة فإن الجمعية المستدعية تتمتع بحق الوجود القانوني، وأن العلم والخبر الذي تمنحهما وزارة الداخلية ليسا ترخيصاً بالمعنى الصريح لهذه العبارة وإنما هو مجرد بيان إعلاني من جانب الدولة بوجود اتفاق موقع بين المؤسسين بالطريقة التي رسمها القانون، وإن النسخ المطلوبة قانوناً قد تم إيداعها وبالتالي لا يبقى للدولة أية سلطة تقديرية في رفض إعطاء العلم والخبر، بل يجب عليها إعطاءه للجمعية المؤسسة تأسيساً سليماً. وأبرز الحكم أن المادة الثانية من قانون الجمعيات هي صريحة في هذا الإطار إذ أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر، وإنما يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بعد تأسيسها. وإن هذه المادة الأخيرة (السادسة) لا تعتبر العلم والخبر ترخيصاً، ذلك أن الهدف من وراء العلم والخبر هو أن الجمعية ليست سرية بناءً على الأوراق الرسمية المعلنة المقدمة للوزارة. كما أن المادة الثامنة من القانون تنص صراحة على أن كل جمعية أعطت وزارة الداخلية بياناً بنظامها وتأسيسها وفقاً للمادة السادسة يمكنها أن تتقدم للمحاكم بالواسطة وبصفة مدعي أو مدعى

عليه. وهذا يعني بأنه في حال لم يعط للجمعية المستدعية العلم والخبر فهي تتمتع بحق التقاضي للدفاع عن كيانها ووجودها.  
(م.ش. قرار رقم ٧٣١ تاريخ ٩٨/٧/١٣ جمعية الصداقة الهندية/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٦٣١).  
وهكذا تتحقق للجمعية المستدعية الأهلية القانونية للتقاضي وصفتها في هذا الأمر هي مؤكدة وواضحة.

١٥- بالنسبة لشرط المصلحة، لقد أكد مجلس شورى الدولة، بأن مصلحة الجمعية المستدعية متحققة للطعن بالإبطال ضد بلاغ وزارة الداخلية. فالضرر الذي يطالها مؤكد حدوثه بدليل أن رفض الوزارة لقبول عملية انتخاباتها الجديدة وتعديلاتها في نظامها الداخلي يظهران وكأن الجمعية غير موجودة في نظر الدولة، وهذا متأث من مخالفتها لأحكام البلاغ المطعون فيه. ونحن نعرف مدى حرص القاضي على التوسع في مسألة قبول المصلحة والاكتفاء بأن يكون لطالب الإبطال مصلحة مشروعة ومباشرة، وهذا يعني مجرد المساس بمركزه القانوني من أي ناحية كانت بمقتضى القرار المطعون فيه.  
(م.ش. قرار رقم ٧٤ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧، المعاون قيصر عطية ورفاقه/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ١١٢).

كذلك أكد الحكم مبدأً جديداً حسم به كل شك، ألا وهو قبول القاضي الإداري للمصلحة الاحتمالية شرط أن تكون أكيدة أو على وجه شبه أكيد باعتبار أن هذا الضرر شبه المحقق في المستقبل يعتبر كافياً لتحقيق جدية المراجعة، وبالتالي شرط المصلحة المباشرة. وفي الحقيقة سبق لاجتهاد مجلس شورى الدولة أن أقر ولكن على قدر من الاستحياء الشديد مبدأ إمكانية قبول المصلحة الاحتمالية.

(م.ش. قرار رقم ٤٨٣ تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٥ فرحات/الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٥٧٥).

علماً بأن القاضي الإداري حصر هذا الاتجاه بالقبول بالمصلحة المحتملة في إطار منازعات الموظفين العموميين خصوصاً بشأن الترفيعات والأقدمية للحصول على حق في المستقبل بالترقية أو بالترفيع ألخ... ومن ثم أتى الحكم الحالي ليكون أكثر صراحة وتعميماً مما يعد تكريساً للمبدأ الجديد بصورة قوية، وهذا يعني مبدأ قبول المصلحة المحتملة إذا

كانت مرجحة بقوة للحدوث في المستقبل ودون حصرها بحالة منازعات الموظفين العموميين. ففي هذه القضية يوجد مصلحة محتملة للجمعيات من حصول ضرر في المستقبل من تطبيق البلاغ المطعون فيه، وهذا يعني أننا خرجنا من النطاق الحصري للموظفين إلى الإطار الواسع لعموم المنازعات الإدارية. هذا وقد أحسن مجلس شورى الدولة عندما أبرز في هذا الحكم وجه الضرر شبه الأكيد الذي سيُطال مستقبلاً هذه الجمعية المستدعية، وخصوصاً عندما أظهر أن القرار المطعون فيه يرمي إلى تفعيل سلطة الإدارة الرقابية على الجمعيات وينطوي بوجه خاص على تهديد بعدم احترام خصوصيتها أو بسحب الاعتراف منها مما يؤثر على وجودها وعلى تحقيق أهدافها.

١٦- أما من ناحية قابلية البلاغ المطعون فيه للإبطال، فقد طرح الحكم وبقوة فكرة القرار الإداري النافذ الذي يقبل الطعن بالإبطال وبين ما يسمى بالإجراءات الداخلية التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرفق العام والعلاقة التسلسلية بين الرئيس الإداري والمُروُسين والتي بصفة مبدئية لا تقبل الطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة. وبالفعل، فإن الحكم الحالي يعد مثلاً يحتذى به في تعريف القرار الإداري النافذ والذي قد تغلفه الإدارة بصورة ملتوية تحت مسميات وأوصاف مختلفة لإعطائه طابع الإجراءات الداخلية، وكل ذلك بهدف إبعاده عن رقابة القضاء الإداري. وهو ما حدث حقيقة في القضية الحاضرة إذ عمدت الإدارة إلى إعطاء تسمية البلاغ لعمل هو في الواقع وبحكم مفاعيله ومضمونه قراراً إدارياً نافذاً بكل معنى الكلمة. فكما أبرز الحكم وبحق فإن هذا القرار الملبوس ثوب البلاغ هو من ناحية أولى قرار نهائي نافذ لأنه صادر عن سلطة إدارية تملك حق إصداره وعلى نحو نهائي (وزير الداخلية) ودونما حاجة لاعتماده أو للتصديق عليه من قبل سلطة تسلسلية عليا.

ومن ناحية ثانية، فإن من شأن هذا البلاغ إلحاق الضرر على وجه يقين نظراً لما يترتب من آثار قانونية تغير من المركز القانوني للأشخاص والهيئات (الجمعيات) المخاطبين بهذا البلاغ. إن هذا التأثير الضار، أو على الأقل الذي من شأنه الإضرار بالمركز القانوني للجمعيات يتمثل في ما تضمنه البلاغ المذكور من موجبات جديدة على الجمعيات تمس جوهر حريتها كالإشراف على انتخاباتها، أو توقيع جزاء يقضي بسحب الاعتراف بها أو

بكل جمعية لا تلتزم بهذه الموجبات التي حملها هذا البلاغ. وكما أبرز الحكم أيضاً في سياق حيثياته فإن المعيار الحاسم في تحديد القرار الضار، أي في تحديد التأثير الحقيقي على المراكز القانونية يكمن في مدى إنشائه لموجبات جديدة ليس لها أصل في القانون ويطرأ على عدم احترامها جزاءات. وهذا ما قرره الحكم عن وجه حق، إذ أبرز أن قانون الجمعيات لا يتضمن أصلاً فكرة الترخيص المسبق، ولا وجوب إشراف الدولة على إجراء الانتخابات كما أنه لا يسمح أيضاً بحل الجمعية أو بسحب الاعتراف بها في مثل هذه الفروض. ومن هنا جاءت فكرة نموذجية هذا الحكم لأننا إزاء حاله واضحة وفريدة عن قرار مؤثر حقيقة في المركز القانوني.

١٧- وقد أبرز مجلس شورى الدولة في هذا الحكم عنصر "إحداث الضرر" بعدما كانت الأحكام السابقة تربط في عبارة واحدة بين عنصر "القرار النافذ" وعنصر "من شأنه إحداث الضرر" وكأنهما عنصرين مترادفين. لكن، ومن الناحية العلمية، فإن هذين العنصرين هما مستقلان لأن عنصر نافذ تعني قرار نهائي بينما عنصر "من شأنه إحداث الضرر" فإنه يعني قلب كل قرار وجوهره ألا وهو التأثير المباشر في المركز القانوني للأشخاص الذي يمكن أن ينطبق على القرار الإداري.

فعلى سبيل المثال في الاجتهاد السابق نأخذ مثلاً عن العمل التحضيري: قرار إحالة الموظف للمجلس التأديبي العام أو لمجلس تأديب القضاة. ففي الحالتين المذكورتين، كانت أحكام مجلس شورى الدولة تنفي عن هذا القرار بصفة مبدئية أنه لا يقبل الطعن بالإبطال على اعتباره غير نافذ، مع استثناء حالة صدور قرار الإحالة كما نعلم من سلطة غير صالحة، عندها يعتبر عملاً منفصلاً يقبل الطعن.

(م.ش. قرار رقم ٩٨/٢٣٦-٩٩ تاريخ ١١/١/١٩٩٩، بطرس رزق/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٢٢٨).

لذلك يعتبر الحكم الحالي محل التعليق وكأنه جاء ليؤكد اجتهاداً جديداً من ناحية الفصل العضوي والعلمي بين فكرة القرار النافذ والقرار الذي من شأنه إلحاق الضرر، وحتى في اللغة الفرنسية الإدارية المعتمدة فإننا نجد أن اللفظين مختلفين كذلك إذ أن كلمة نافذ

Executoire في حين كلمة قرار ضار تعني faisant grief. ويسرنا أن يعمد مجلس شورى الدولة في هذا الحكم إلى هذا التحديد العلمي والدقيق لمفهوم القرار الإداري.

١٨- وقد فطنت الدولة المستدعى ضدها إلى هذه النقطة فحاولت عبثاً التشديد على أن البلاغ المطعون فيه ليس إلا عبارة عن قرار إعلاني وتأكيدي لموجبات قررها القانون، وبالتالي فإنه لم يأت بشيء جديد في هذا الصدد، حتى يخيل للقارئ بأننا إزاء أعمال كاشفة أو إجراءات داخلية لا تؤثر بذاتها على المراكز القانونية للأفراد وإنما التأثير المشكو منه قد جاء به قانون الجمعيات الأصلي. لكن هذا التصوير الخادع لم ينطّل على الهيئة الحاكمة ولا على بصيرتها الثاقبة فأثبتت أن القرار قد تضمن بالفعل موجبات جديدة وجزاء خطيرة، وإن كلاهما في الحقيقة يبقيان خارج إطار قانون الجمعيات نصاً وروحاً.

### الحكم في الساس:

١٩- بعد إزالته للعقبات المتصلة بالنواحي الشكلية، انتهى مجلس شورى الدولة وبحق إلى إبطال البلاغ المطعون فيه بالإبطال لمخالفته للدستور (المادة ١٣ منه)، التي كرّست حرية من الحريات الأساسية وهي حرية تأليف الجمعيات وما يرتبط فيها من حرية الاجتماع، إن هذه الحريات لا يجوز تقييدها إلا عبر قانون صريح وواضح يصدر عن نواب الأمة، وليس كما هو الحال في هذا الحكم عبر قرار من وزير الداخلية، أو حتى مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، كما أن هذا البلاغ خالف من ناحية أخرى قانون الجمعيات، إن هذا القانون الذي يعتبر من علامات الديمقراطية المضيئة في لبنان منذ أمد بعيد (قانون ١٩٠٩)، إذ لم ينشئ نظاماً للتراخيص الإداري، ولم يعط لأية سلطة إدارية أية حقوق في حقل التنظيم الداخلي للجمعية، ولم يسمح بحل أية جمعية إلا لحماية الأمن القومي وحده وبمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء مع قبول الطعن به أمام مجلس شورى الدولة، كما أن العلم والخبر التي تلتزم بإعطائه قانوناً ووزارة الداخلية يهدف فقط للتحقق من توفر الشروط الشكلية للجمعية المتمثلة بإرادة المؤسسين التي بها وحدها تتأسس الجمعية في حين تكمن حكمة العلم والخبر في إعلان هذه الجمعية وتوقي الجمعيات السرية. وبالتالي فإن إعلان



المؤسسين هذا والنسخ والمستندات التي يتم تقديمها للوزارة تظهر للملأ أسماء المؤسسين وإرادتهم المعلنة أمام كاتب العدل، وبيانات تحدد أهدافها ومبادئ نشاطها بما ينفي عنها أية سرية. لهذه الأسباب يكون البلاغ المطعون فيه قد خالف القانون حينما اعتبر أن العلم والخبر هو ترخيص، وأنه يعود للوزارة حق سحبه بناء على مخالفات لموجبات إنشائها هي بنفسها وألصقتها عنوة بالقانون، لذلك كان مصيره الإبطال.

مع لفت الانتباه بأن هذا البلاغ المبطل هو في الحقيقة قرار تنظيمي نظراً لتضمنه قواعد عامة ومجردة تناولت عموم الجمعيات مما يجعل من هذا الحكم مثلاً فريداً من نوعه، يُمكن جمعية منفردة بذاتها من حق الطعن بالإبطال وبصورة مباشرة ضد القرار التنظيمي العام وليس فقط القرار الفردي التطبيقي للعمل التنظيمي.

٢٠- وأخيراً لا بد لنا من التنويه بأن هذا الحكم يكمل المسيرة التي بدأها مؤخراً مجلس شورى الدولة في سعيه الدائم لحماية الحقوق وحريات الأفراد الأساسية التي لم تعد حكرًا على القاضي العدلي وتجعله وحده حامي الحريات وحق الملكية.

(د. غالب غانم- Le juge administratif libanais dans son role de garant de liberte civiles et economique – مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣ ص ١٤ وما يليها).

إن هذا الدور المتنامي للقاضي الإداري في حماية هذه الحقوق والحريات وحق الملكية بما لا يقل شأنًا عن دور القاضي العدلي، يدعونا للتأمل في إمكانية إعادة النظر في نظرية أعمال التعدي Voie de fait ونظرية الاستيلاء غير المشروع، إذ لم يعد ثمة داع أو سبب تاريخي يحول دون إبعاد القاضي الإداري من التصدي لأعمال التعدي سيما وهو المكلف دستورياً وبالدرجة الأولى برقابة السلطة الإدارية.

وإذا كان القاضي الإداري يراقب هذه السلطة في أعمالها العادية غير المشروعة أليس إذاً من باب أولى أن نبقي رقابته كاملة إزاء أعمالها التعسفية أو الكيفية؟

نحن نعتقد بأنه من الممكن أن تبقى رقابته بجوار القضاء العدلي زيادةً في حماية الأفراد ضد أعمال التعدي التعسفية، ولكن الذي لم يعد مفهوماً في يومنا هذا التمسك بإبعاد القاضي الإداري وهو قاضي المشروعية الأول عن دائرة التصدي لمثل هذه الأعمال

التعسفية. فالقاضي العدلي كما الإداري يعملان سوية على تطبيق القانون في كل وجوهه ومراتبه. وبذلك فقط تتكامل حلقات دولة القانون وتتنظم في عقد واحد لتؤمن الانسجام والتعاون والتفاعل بين السلطات ومهامها ووظائفها، وهذا ما يؤدي بالنتيجة إلى كفالة حقوق الإنسان وضمان كرامته الإنسانية".

(الدكتور خالد قباني- "المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والقضاء في المنطقة العربية. مدى الاستفادة في الحاضر والمستقبل". م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٩).