

الموضوع الرئيسي: الأعمال البرلمانية

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

اختصاص مجلس شورى الدولة (٢-)
(١٣)

اختصاص السلطة الإدارية (٤)

تنازع القوانين (٧)

دفع بعدم المشروعية (٤-١٤-١٦)

صحة الخصومة (٩)

دستور (١٠-١٦)

فتح المحاكمة (٩)

قرار إداري

عيوب الـ —

عيب عدم الاختصاص (٤-١٢)

قرار تنظيمي (١-٢-١٥-١٦)

قرار فردي (٢-٤-١١-١٦)

قرار عديم الوجود (٣)

مبادئ عامة (٤-١٦)

مبدأ توازي الصيغ (١٢)

مبدأ فصل السلطات (١٤)

مراجعة إبطال (١٤)

مهلة (٤)

موظف (١-٦)

نظام داخلي لمجلس النواب (١-١٠-)

(١٢)

نظام موظفي مجلس النواب (٧)

وقف تنفيذ (٥)

خلاصة الحكم

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٨٨ - ٢٠٠٣ تاريخ ٧ / ١١ / ٢٠٠٢

رقم المراجعة ٩٣/٥٢٦٦

الجهة المستدعية: جوي فؤاد ثابت

الجهة المستدعى ضدها: مجلس النواب

الهيئة الحاكمة:

الرئيس : خالد قباني

المستشار: سليمان عيد

المستشار: ضاهر غندور

باسم الشعب اللبناني

إن مجلس شورى الدولة،،،

بعد الإطلاع على ملف المراجعة، وعلى تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة

وملاحظات المستدعي على التقرير والمطالعة،

وبعد المذاكرة حسب الأصول،

بما أنه يتبين من ملف المراجعة:

إن المستدعي جوي فؤاد ثابت تقدم بواسطة وكيله القانوني بمراجعة سجلت لدى هذا

المجلس بالرقم ٥٢٦٦ تاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ يطلب فيها إبطال القرار الصادر عن رئيس

المجلس النيابي بإنهاء خدمة المستدعي ووقف تنفيذ القرار المطعون فيه وتضمنين الجهة

المستدعي ضدها الرسوم والمصاريف والعطل والضرر والأتعاب كافة.

وإن المستدعي يدلي تأييداً لمطالبه بالوقائع والأسباب القانونية التالية:

بتاريخ ١٩٩٢/١١/١١ أصدر رئيس المجلس القرار رقم ٨ المتضمن أحكاماً استثنائية

تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والأجراء في ملاك المجلس وصرفهم، فنص في مادته الأولى

على أنه يحق لكل موظف أو أجير أن يطلب إنهاء خدمته، وفي مادته الرابعة: "يحق

لرئيس المجلس أن يقرر إنهاء خدمة أي موظف أو صرفه أو إحالته على التقاعد".

وبناء عليه صدر القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة المستدعي.

وإن القرار المطعون فيه لم يبلغ إلى المستدعي مما يقتضي قبول المراجعة في الشكل لتقديمها ضمن المهلة. وفي الأساس فإنه يستوجب الإبطال لأنه مبني على القرار الرقم ٨ تاريخ ١١/١١/١٩٩٢ وهو من القرارات عديمة الوجود لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص حيث نصت المادة الثامنة من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه يعود لهيئة مكتب المجلس تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين مع تطبيق أحكام أنظمة الموظفين في الإدارات العامة على موظفي المجلس المدنيين.

وبالتالي فإن القرار رقم ٨/١٩٩٢ يخرج بصورة مطلقة عن صلاحيات رئيس المجلس، والعيب الذي يشوبه هو من الجسامة بحيث يعتبر عملاً من أعمال اغتصاب السلطة وهو تعدٍ صارخ على اختصاص سلطة أخرى بحيث لا يمكن ربطه بأي نص من نصوص القانون أو النظام، ويقتضي اعتباره عديم الوجود أصلاً مع ما يترتب على ذلك من إحباط نتائجه وعدم قابليته للنفاذ، حتى بدون حاجة إلى صدور حكم بإبطاله.

وبما أن القرار المطعون فيه مبني على هذا القرار عديم الوجود فهو مستوجب الإبطال لأن ما بني على باطل فهو باطل.

إن المستدعي تقدم بلائحة إضافية بتاريخ ٢٦/٤/١٩٩٣ يطلب فيها إبطال القرار الصادر عن رئيس المجلس النيابي الرقم ٨ تاريخ ١١/١١/١٩٩٢ نظراً للتلازم القائم بين هذا القرار والقرار رقم ٩٣/٤١ المطعون فيه في استحضار المراجعة.

إن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٧/١١/١٩٩٦ مقترحاً رد المراجعة بحالتها الحاضرة لعدم صحة الخصومة لأن المجلس النيابي لا يتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة تجيز مقاضاته بالذات.

إن المستدعي تقدم بتاريخ ٢٦/٢/١٩٩٧ بطلب فتح المحاكمة وتصحيح الخصومة استناداً إلى اجتهاد هذا المجلس المستقر بأنه يمكن تصحيح الخصومة ورد الدفع المتعلق بعدم صحة الخصومة لأن الخطأ في توجيه الخصومة ليس خطأ جوهرياً وإنما هو خطأ قابل للتصحيح وفق أحكام المادة ٦٤ من نظام هذا المجلس.

إن هذا المجلس أصدر قراراً إعدادياً برقم ١٨ تاريخ ١٠/٢٣/١٩٩٧ يقضي بفتح المحاكمة وتكليف المستدعي تصحيح الخصومة وإبلاغه لائحة الدولة المؤرخة في ١٩٩٧/٣/٨ وإعطائه مهلة شهر للجواب عليها.

إن مجلس النواب بشخص رئيسه تقدم بواسطة وكيله القانوني بلائحة جوابية يطلب فيها رد المراجعة لعدم الاختصاص استناداً إلى مبدأ فصل السلطات المكرس في الدستور. وإن المجلس النيابي هو الذي يفسر نصوص نظامه الداخلي ولا يخضع لمراقبة سلطة أخرى، وهذا ما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة:

"إن مجلس النواب بصفته السلطة التشريعية في البلاد يتمتع بموجب الدستور باستقلال في التدابير التي يتخذها مكتبه أو رئيسه أو لجانته أو ما يصدر عن مجموعته من تشريعات وقرارات.."

وإن القرارين المطعون فيهما المتخذين من قبل رئيس المجلس النيابي يعتبران من الأعمال البرلمانية غير الخاضعة لمراقبة القضاء حتى ولو كانا في جوهرهما من الأعمال الإدارية. إن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٠/٢/٢ مقترحاً رد المراجعة بشأن القرار رقم ٩٢/٨ بسبب عدم صلاحية هذا المجلس للنظر في الأعمال البرلمانية، وقبول المراجعة بشأن القرار رقم ٩٢/٤١ في الشكل وردّها في الأساس لاستنادها إلى عدم شرعية القرار رقم ٩٢/٨، نظراً لعدم صلاحية هذا المجلس لمراقبة شرعية الأعمال البرلمانية التنظيمية سواء صدرت عن رئيس المجلس أو هيئة مكتبه أو لجانته.

بناءً على ما تقدم،،،

أولاً - في طلب إبطال القرار رقم ٨ تاريخ ١١/١١/١٩٩٢:

بما أن المستدعي يطلب إبطال القرار رقم ٨ الصادر عن رئيس مجلس النواب بتاريخ ١١/١١/١٩٩٢، والمتضمن أحكاماً استثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والأجراء في ملاك المجلس وصرفهم، وذلك لمخالفته أحكام الدستور وللقانون الصادر بتاريخ ١٤/١٠/١٩٤٣ وللنظام الداخلي للمجلس النيابي.

وبما أن الإجماع منعقد في الفقه والاجتهاد على أن المجلس النيابي بصفته السلطة التشريعية في البلاد يتمتع بموجب الدستور باستقلال في التدابير التي يتخذها مكتبه أو رئيسه أو لجانته أو ما يصدر عن مجموعه من تشريعات وقرارات.

وإن عدم صلاحية القضاء الإداري للنظر في الأعمال البرلمانية تفسر تفسيراً واسعاً يشمل جميع الأعمال الصادرة عن الهيئات البرلمانية التي تشمل مجموع أعضاء المجلس وهيئة مكتبه ولجانته ورئيسه (وحتى أمينه العام في نظر الفقه والاجتهاد الفرنسيين)، وهذا المبدأ العام لا يحتمل الشذوذ عنه إلا بموجب نص تشريعي.

وبما أن الاجتهاد الفرنسي، قبل قانون ١٧/١١/١٩٥٨، واجتهاد هذا المجلس قبل صدور نظامه الحالي سنة ١٩٧٥، كانا يعتبران أن القرارات التي يصدرها رئيس المجلس النيابي بشأن موظفي المجلس هي من الأعمال البرلمانية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري عملاً بمبدأ فصل السلطات.

وبما أن الاجتهاد، بعد صدور قانون ١٧/١١/١٩٥٨ في فرنسا، وبعد صدور نظام هذا المجلس بالقانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ لم يتحول من المعيار العضوي إلى المعيار الموضوعي في تحديد الأعمال البرلمانية، وإنما أخضع مبدأ عدم صلاحية القضاء الإداري في مراقبة الأعمال البرلمانية للاستثناءين المنصوص عليهما في نص تشريعي صريح المتعلقين بقضايا الموظفين والمسؤولية الناجمة عن العقود وسير المصالح العامة في المجالس النيابية.

وبما أن الاجتهاد الفرنسي، وتنفيذاً لأحكام المادة الثامنة من قانون ١٧/١١/١٩٥٨ المعدلة بالمادة ٣١ من قانون ١٣/٧/١٩٨٣ التي تمنح القضاء الإداري صلاحية النظر في المنازعات الفردية لموظفي المجلس، اعتبر أن القضاء الإداري ما زال غير صالح لمراقبة أنظمة موظفي المجالس النيابية عن طريق الدعوى المباشرة، إلا أنه يمكنه أن ينظر عن طريق الدفع بعدم شرعية النصوص التي تتضمنها هذه الأنظمة المخالفة للضمانات الأساسية الملحوظة في المادة ٣٤ من الدستور.

وبما أن الفقه والاجتهاد الفرنسيين أقرّا بصلاحية القاضي الإداري بالرقابة على أنظمة الموظفين المتعلقة في مجلسي النواب والشيوخ، عن طريق الدفع بعدم الشرعية، من خلال

تفسيرهما لنص المادة ٨ المعدلة بموجب المادة ٣١ من قانون ١٩٨٣ ولإرادة المشترع الضمنية.

وبما أن الاجتهاد، تأكيداً على استقلالية السلطة التشريعية، ذهب إلى حد اعتبار أن النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بموظفي الدولة المدنيين والعسكريين لا تكون نافذة بالنسبة لموظفي الجمعية الوطنية إلا بعد إقرارها بموجب نصوص تنظيمية تصدر عن مكتب الجمعية،

وبما أن الرقابة على الأعمال البرلمانية هي استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات وما ينتج عنه من حصانة قضائية لهذه الأعمال، وهذا الاستثناء قد استوجب وجود نص تشريعي يجيز هذه الرقابة على الأعمال البرلمانية في حدود محصورة وضيقة، وهي المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي مجلس النواب والعقود التي تجريها الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة، فإن هذا الاستثناء يجب أن يفسر على سبيل الحصر ولا يجوز بالتالي أن يتناول رقابة القاضي للأعمال البرلمانية التنظيمية،

وبما أن القرار رقم ٨ تاريخ ١١/١١/١٩٩٢ الصادر عن رئيس المجلس النيابي المتضمن أحكاماً استثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والأجراء، في ملاك المجلس وصرفهم يعتبر من القرارات التنظيمية غير الخاضعة لرقابة هذا المجلس.

وبما أن ما يطالب به المستدعي بإبطال القرار رقم ٩٢/٨ لمخالفته لأحكام النظام الداخلي للمجلس، يعتبر واقعاً في غير محله القانوني الصحيح، لأن عدم إخضاع الأعمال البرلمانية التنظيمية لرقابة هذا المجلس، يستتبع حتماً عدم صلاحية هذا المجلس للنظر في توزيع الصلاحيات بين الهيئات البرلمانية.

وبما أن أحكام المادة ٦١ - الفقرة الخامسة من نظام هذا المجلس التي تنيط به النظر في المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي، يجب أن تفسر على سبيل الحصر لأنها تشكل استثناء على مبدأ عدم اختصاص القضاء الإداري لمراقبة شرعية الأعمال البرلمانية، مما يقتضي معه حفظ صلاحية هذا المجلس للنظر في المراجعة المقدمة من المستدعي للطعن بالقرار الصادر عن رئيس المجلس النيابي رقم ٩٢/٤١ بإنهاء خدمته لدى المجلس باعتبار هذا النزاع من المنازعات الفردية المنصوص عليها في المادة ٦١

أعلاه، ورد المراجعة في ما يتعلق بالطعن بالقرار رقم ٩٢/٨ باعتباره عملاً تنظيمياً من الأعمال البرلمانية غير الخاضعة لرقابة هذا المجلس.

ثانياً - في وقف التنفيذ:

بما أنه لم يعد ثمة حاجة للنظر في طلب وقف التنفيذ بعد اكتمال ملف المراجعة وجاهزيتها للحكم، مما يقتضي معه ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة.

ثالثاً - في الشكل:

بما أن المراجعة المقدمة من المستدعي طعنًا بالقرار ٩٢/٤١ مقدمة ضمن المهلة ومستوفية سائر الشروط الشكلية، مما يقتضي معه قبول المراجعة شكلاً.

رابعاً - في الأساس:

وبما أن مبدأ الفصل بين السلطات والحصانة القضائية للأعمال البرلمانية، في حال غياب النص التشريعي الصريح، لا يُسوغ لمجلس النواب أو للهيئات البرلمانية المنبثقة عنه على مختلف مستوياتها أو اختصاصاتها، أن تخرج في أعمالها، على مبدأ الشرعية أو أن تخالف أحكام القانون أو أن تخرق القاعدة القانونية المنصوص عليها في الدستور أو في القانون العادي أو في النظام، هذا علماً أن الأعمال البرلمانية يحكمها، كما سائر أعمال الدولة مبدأ تسلسل القواعد القانونية وتراتبها، ويقتضي بالتالي أن تنظم هذه الأعمال في إطار هذا المبدأ وأن تأتي منسجمة مع الانتظام القانوني العام في الدولة، إعمالاً لدولة القانون.

وبما أنه ينتج عن ذلك، وجوب أن يأتي النظام الداخلي لمجلس النواب منطبقاً على أحكام الدستور،

كما يقتضي أن تأتي القرارات الفردية مراعية لمبدأ الشرعية، بحيث تصبح سائر أعمال الدولة محكومة بمبدأ الشرعية الإدارية والشرعية الدستورية، وكذلك الشرعية البرلمانية.

ولكن بما أن نظام مجلس شورى الدولة في الفقرة ٣ من المادة ٦١ منه، يحصر صلاحية المجلس في قضايا الموظفين بالرقابة على المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي مجلس النواب دون الأعمال التنظيمية.

وبما أن القرار المطعون فيه رقم ٩٢/٤١ بإنهاء خدمة المستدعي لدى المجلس النيابي صدر بناء على القرار ٩٢/٨ بوضع أحكام استثنائية لإنهاء خدمة الموظفين أو صرفهم.

وبما أن الطعن بالقرار ٩٢/٤١ لاستناده إلى عدم شرعية القرار رقم ٩٢/٨ يعتبر مردوداً نظراً لعدم صلاحية هذا المجلس لمراقبة شرعية الأعمال البرلمانية التنظيمية سواء عن طريق الدعوى المباشرة أو عن طريق الدفع بعدم الشرعية، وسواء صدرت عن رئيس المجلس أو هيئة مكتبه أو لجانته.

لذلك

يقرر المجلس بالإجماع:

أولاً - حفظ صلاحية هذا المجلس للنظر في المراجعة المقدمة بشأن القرار الصادر عن رئيس المجلس النيابي رقم ٤١ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٢ ورد المراجعة المقدمة بشأن القرار رقم ٨ تاريخ ١٩٩٢/١١/١١ لعدم الصلاحية.

ثانياً - ضم طلب وقف التنفيذ إلى أساس المراجعة.

ثالثاً - قبول المراجعة المقدمة بشأن القرار رقم ٩٢/٤١ شكلاً.

رابعاً - رد المراجعة في الأساس وتضمين المستدعي الرسوم والنفقات كافة.

قرار أصدر وأفهم علناً بتاريخ السابع من تشرين الثاني عام ٢٠٠٢.

تعليق على القرار

١- يثير هذا الحكم مسألة في غاية الأهمية تتعلق بأسس تحديد نطاق صلاحية مجلس شورى الدولة إزاء الاعمال البرلمانية من الناحية العضوية أو الشكلية والتي تكون من ناحية موضوعها وجوهرها أعمالاً إدارية بالاستناد الى المعيار الموضوعي.

في هذه المراجعة تعلق موضوع النزاع بقرار صدر عن رئيس مجلس النواب بإنهاء خدمة أحد موظفي المجلس " مستشار قانوني " بناء على قرار تنظيمي سابق صدر عن شخص رئيس مجلس النواب نفسه , والذي وضع أحكاماً إستثنائية لقواعد إنهاء خدمة موظفي المجلس وقد نعى المستدعي على قرار إنهاء خدمته , إن هذا القرار قد تأسس على قرار تنظيمي عديم الوجود لكونه مشوباً بعيب عدم الصلاحية وهذا الأمر متأت من مخالفة القرار التنظيمي للاتحة النظام الداخلي للمجلس والتي تنيط سلطة وضع الانظمة الخاصة بموظفي المجلس لهيئة المكتب كهيئة جماعية وليس الى رئيس المجلس كسلطة منفردة والتي تنحصر صلاحيتها فقط في القرارات الفردية بالتعيين , أما مسألة إنهاء الخدمة فهي تجوز قياساً لرئيس المجلس نظراً لسلطته الصريحة بالتعيين, وبالتالي فإن سلطة التعيين لا بد من ان تتلائم مع سلطة الإنهاء.

٢- جاء قرار مجلس شورى الدولة في هذه المراجعة لتقرير عدم صلاحيته، طبقاً للمعيار العضوي لكونها تدخل في إطار الاعمال البرلمانية رغم صفتها الإدارية من ناحية الموضوع , وبناءً عليه فقد قضى مجلس شورى الدولة بعدم صلاحيته للنظر في الطعن ضد القرار التنظيمي لرئيس مجلس النواب والمتخذ وفقاً لاحكام إستثنائية والمتعلق بإنهاء خدمة موظفي المجلس النيابي ونسارع للقول , بأن مجلس الشورى قد أكد في معرض هذه القضية على صلاحيته للنظر فقط في الاعمال أو القرارات الفردية الخاصة بموظفي المجلس طبقاً لصريح نص المادة ٦١ التي ادخلها المشرع اللبناني لأول مرة في نظام المجلس العائد لعام ١٩٧٥ وهذا طبعاً بالاضافة الى طلبات التعويض عن اضرار الاشغال العامة وتنفيذ المصالح العامة في المجلس النيابي بشأن اعماله الإدارية , وكذلك القضايا المتعلقة بالعقود

والصفقات والالتزامات التي اجرتها الدوائر الادارية بالمجلس لتأمين سير المصالح العامة ولكن ونظراً لتأسيس القرار الفردي الصادر عن رئيس مجلس النواب بإنهاء خدمة المستدعي على القرار التنظيمي الصادر عن رئيس المجلس نفسه , إنتهى مجلس شورى الدولة الى رد المراجعة بشأن هذا القرار الفردي لعدم صلاحيته بالنظر في شرعية الأصل (أي العمل التنظيمي الاصلي لرئيس مجلس النواب).

وفيما يلي نعرض بقدر من التفاصيل لوقائع النزاع ومواقف الفريقين المتنازعين وموقف مجلس الشورى , وأخيراً رأينا الخاص بهذا الموقف.

أولاً - وقائع النزاع :

٣- كان المستدعي السيد جوي ثابت يعمل مستشاراً قانونياً متعاقداً لدى مجلس النواب منذ العام ١٩٧٢، ولقد جدد عقده باستمرار حتى عام ١٩٧٧ ثم أصبح موظفاً مستشاراً قانونياً في الملاك الدائم بناءً على ما قرره هيئة مكتب المجلس النيابي بضم المركز الذي يشغله المستدعي للملاك الدائم للمجلس النيابي وتأتي عقدة النزاع ومصدره في أنه وبتاريخ ١١/١١/١٩٩٢ أصدر دولة رئيس مجلس النواب القرار رقم ٨ الذي تضمن أحكاماً إستثنائية تتعلق بإنهاء خدمة بعض الموظفين والأجراء من الداخلين في ملاك المجلس النيابي وصرفهم أو إحالتهم على التقاعد , ونشير الى أن علة وصف رئيس المجلس لهذا القرار التنظيمي بأنه يتضمن " أحكاماً إستثنائية ترجع الى أنه وطبقاً للمادة الثامنة من النظام الداخلي لمجلس النواب فإنه تطبق أحكام انظمة الموظفين في الادارات العامة أي المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ على موظفي المجلس النيابي المدني".

ومن هنا جاءت عبارة الاحكام الاستثنائية , اي بالنظر لاحكام هذا المرسوم الاشتراعي المتعلق بشؤون الموظفين، وقد وصف المستدعي هذا القرار التنظيمي الذي أصدره رئيس المجلس بأنه من القرارات العديمة الوجود لأنه مشوب بعيب عدم الإختصاص حيث أنه يخالف نص المادة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس المشار اليها والتي تعطي الاختصاص ليس لرئيس المجلس وإنما لهيئة مكتب المجلس في تقرير وتعديل ملاكات وانظمة موظفي المجلس النيابي المدنيين والعسكريين (مع تطبيق أحكام انظمة الموظفين

المقررة بالمرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢) كما أننا نشير أيضاً الى أن علة وصف المستدعي لهذا القرار التنظيمي " بعدم الوجود " ترجع الى ان مهلة الطعن عليه كانت قد إنتهت , إضافة الى الاشارة صراحة لعدم مشروعيته التي تصل بحسب زعمه لحد الانعدام.

٤- لكننا نشير إلى أن صور عدم الاختصاص الاداري لا تؤدي بالضرورة إلى وصف القرار الاداري بأنه عديم الوجود الا إذ كان هذا القرار صارخاً وموغلاً في الجسامة، كصدور القرار عن هيئة لا وجود قانوني لها.

C.E. 7 octobre 1994, Ville devarbonne, A.J.D.A1995 p159.

أو لا يمكن إدخاله ضمن صلاحيات الإدارة.

T.C.27 juin 1966, guigon, A.J.D.A1966 p547.

أو أن مقرره لا تعود اليه صلاحية إتخاذ

C. E 8 Dé.1982 comm . de sompierre DA .1983 n° 31.

أو يقرر تعيينات في وظائف وهمية هدفها الوحيد السماح للمستفيدين منها استغلالها لتحقيق منفعة معينة

C. E. 30 Juin 1950 Massonau, Rec p400.

و في الحقيقة, (راجع التفاصيل في كتابنا "القانون الإداري العام/الجزء الأول ص/٤٣١ و ص٥٩ من الكتاب الثاني) لو ألقينا الخلاف القائم جانباً بين القرار عديم الوجود و مجرد القرار غير المشروع أي المعيب بعدم إختصاص عادي غير جسيم, فإن المستدعي ما كان بحاجة لإبراز فكرة القرار العديم الوجود, إذ أنه كان يكفي أن يصف القرار التنظيمي لرئيس المجلس النيابي بأنه قرار غير مشروع فقط. و هذا مرده إلى أن غايته هي في الأصل الدفع بعدم شرعية هذا القرار التنظيمي رغم انقضاء مهلة الطعن به و ليس إبطاله, و بذلك يصل إلى إبطال القرار الفردي الذي قضى بانهاء خدمته و نعني ذلك القرار الصادر عن دولة رئيس مجلس النواب تحت رقم ٤١ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٢ . و هذا أمر كان متيسر له على هدى الاجتهاد الإداري الفرنسي و اللبناني اللذين يقران بجواز الدفع بعدم مشروعية

النظام الإداري، أي القرار التنظيمي في كل وقت رغم انقضاء مهلة إبطاله، كل ذلك بغية التوصل لطلب إبطال القرار الإداري الفردي الذي بني على القرار التنظيمي غير المشروع.

C.E.10 juillet 1995 comm. de la tremblade DA.1995. n°626.

ش.ل. قرار ٤٩٤ تاريخ ٩٧/٤/٢٢ حسين حلال/بلدية بيروت م.ق. إ ١٩٩٨ ص ٤٣٩.

ش.ل. قرار ٢٣ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٣ سليمان أبو طعام/الدولة م.ق. إ ٢٠٠٣ ص ٤٥.

٥- من ناحية أخرى، تقدم المستدعي كذلك بصورة مستعجلة بطلب لوقف تنفيذ القرار الفردي بإنهاء خدمته قبل صدور الحكم بالإبطال في الأساس مستنداً على أن هذا القرار يسبب له أضراراً بالغة و بأنه مبني أيضاً على أسباب جدية توجي بعدم مشروعيته طبقاً للمادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر في العام ١٩٧٥ التي تنص بأن: " لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه لمجلس شورى الدولة تقرير وقف تنفيذ بناءً على طلب صريح من المستدعي إذا تبين من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً و أن المراجعة تركز على أسباب جدية مهمة. إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة العامة أو الصحة العامة. يمهل الخصم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ و على مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين على الأكثر من تاريخ إيداع جواب الخصم".

و نشير إلى أننا لن نعود إلى هذه المسألة لأن مجلس الشورى و جرياً على عادته لم يقض بوقف تنفيذ، نظراً لجهوزية الدعوى للحكم.

ش.ل. قرار رقم ٢٠٠٣/٤٠-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٩ المقدم الياس خليل/الدولة وزارة الدفاع (غير منشور).

ثانياً : مواقف الفريقين المتنازعين:

موقف الجهة المستدعية.

٦- لقد سبق وأبرزنا موقف المستدعي ، لكننا نضيف هنا فقط الى ان ارادته اتجهت في الحقيقة الى دحض كل صلاحية ليس فقط لرئيس المجلس النيابي بل ايضا لهيئة مكتب

المجلس في التعرض من الاصل الى الاحكام الخاصة بصرف موظفي المجلس النيابي , وقد استند المستدعي في ذلك الى المادة الثامنة من النظام الداخلي التي أحالت إلى المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ المتعلق بموظفي الدولة المنازعات في خصوص موظفي المجلس النيابي المدنيين. وهذا يعني في نظر المستدعي انه لا يعود للهيئة الادارية العليا لمجلس النواب حرية المس بهذه الضمانات المقررة لموظفي المجلس النيابي والمتمثلة في احكام المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ ومن بينها أحكام إنهاء الخدمة , وربما كان يقصد من وراء ذلك تطبيق أحكام الإحالة إلى المجلس التأديبي العام في حالات فصل الموظفين تأديبياً وإستثناء إنهاء الخدمة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء طبقاً للقانون ٩٣/١٩٩ بغير الطريق التأديبي وما له من ضمانات عديدة .

٧- لكننا نرى بأن المستدعي كان مخطئاً في هذا التصور ؛ وهذا عائد بالطبع للمادة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على ان لهيئة مكتب المجلس تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفيه. وبالتالي, فإنه وعلى فرض أن هذه المادة ذاتها قد أضافت بعد ذلك تطبيق الاحكام العامة لموظفي الدولة على موظفي المجلس النيابي , فإن ذلك يعني انها (أي المادة الثامنة) قد وضعت الأصل والإستثناء في وقت واحد : الأصل ويعني هنا تطبيق الاحكام العامة للمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ على موظفي المجلس , بيد أنه يظل من الممكن لهيئة المجلس أن تخرج من هذا الأصل العام بنظام آخر مختلف تقرره في بعض شؤون موظفي المجلس النيابي الخاصة .

علماً بأن القاعدة تقضي بان الخاص يقيد العام, أي يسبقه في التطبيق بحدود ما ينص عليه النظام الخاص. ونزيد بأن النص الخاص هو الأولى بالتطبيق على النص العام. وهذا ما إستقر عليه الاجتهاد.

ش.ل. قرار رقم ٥٧٤ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٢٣ عيد / الدولة.م.إ ١٩٦٣ ص ٧٤؛

C.E.17 novembre 1961 dame Rangeot, Rec p932.

٨- وعليه , فإنه يكون من الاولى في مسألة تقرير قواعد إنهاء خدمة موظفي المجلس الاعتماد على ما تقرره هيئة المجلس النيابي ورئيسه بالدرجة الاولى هذا هو بالضبط ما تحقق فعلاً في القضية، إذ تم إنهاء خدمة الموظف بناء على قرار تنظيمي صادر عن رئيس المجلس النيابي، والمستند لأحكام استثنائية , هذا القرار الذي اعتبره المستدعي مشوباً بعيب عدم الاختصاص الى حد الانعدام نظراً لان صلاحية اصداره بحسب تصوره تعود الى هيئة المكتب وليس لرئيس المجلس النيابي .

٩- كما أنه ومن ناحية ثانية فاننا نلاحظ بان المستدعي قد وقع في خطأ اجرائي هام وهو اختصاص المجلس النيابي وليس الدولة , وهذا يفضي الى خصومة باطلة، بسبب الخطأ الواقع في توجيه المراجعة، خصوصاً وان المجلس النيابي لا شخصية مستقلة له عن الدولة , وبالتالي فانه لا يصح اختصاصه منفرداً، وان الواجب هو اختصاص الدولة التي تمثل كل هيئاتها ومن بينها المجلس النيابي او السلطة الإستراتيجية. وهذا ما اكده بالفعل المستشار المقرر في تقريره بتاريخ ١١/٢٧/١٩٩٦ فاقترح رد المراجعة لعدم صحة الخصومة لهذا السبب , لذلك سارع المستدعي طالباً من مجلس شورى الدولة التفضل بفتح المحاكمة لتصحيح الخصومة أي اختصاص الدولة وليس المجلس النيابي مستنداً في ذلك على الاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة وكذلك على المادة ٧٥ من نظام مجلس الشورى التي تشترط على ان لا تكون المراجعة جاهزة للحكم بعد إقفال باب المناقشات .

وقد حاولت الدولة الاستفادة من هذه الثغرة فطلبت رد تصحيح الخصومة وما يؤدي الى رد الدعوى شكلاً , لكن مجلس شورى الدولة لم يأخذ هذا الطلب على محمل الجد وانما عمل على المضي بتكريس اجتهاداته السابقة .

ش.ل. قرار رقم ١٨٠ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١٠ يوسف طوق وعيتاني / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٣١٦.

ش.ل. قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٠ الخوري / مجلس تنفيذ المشاريع م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٦٧.

وعليه فقد أصدر القاضي الاداري قراراً اعدادياً باعادة فتح المحاكمة سامحاً للمستدعي بتصحيح الخصومة وهو ما تحقق فعلاً .

موقف الفريق المستند على ضده

١٠- لما تقدم هذا الفريق بلائحة جوابية اساسية طلب فيها رد المراجعة بالاساس لعدم اختصاص مجلس شورى الدولة للنظر فيها استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس في الدستور لا سيما المادة ٤٣ منه التي اناطت بالمجلس النيابي صلاحية وضع نظامه الداخلي . وبناء على هذه الصلاحية نصت المادة الثامنة من هذا النظام الداخلي، أن المجلس لا يخضع لمراقبة سلطة اخرى , وقصد بذلك مجلس شورى الدولة، على اعتبار أن الصفة البرلمانية تغطي الأعمال الصادرة عن هذه الهيئة . واستشهد رئيس المجلس النيابي باجتهاد اداري تحت رقم ١١٩٤ بتاريخ ١٢/٩/١٩٧٤ يحدد صلاحيات مجلس شورى الدولة بأنها تلك التي تتناول أعمال السلطات الإدارية من مراسيم وقرارات نافذة دون تلك القرارات التي تصدر عن مكتب المجلس النيابي أو رئيسه أو لجانته أو ما يصدر عنه من تشريعات وقرارات.

١١- وقد لفت انتباهنا ان القاضي الاداري وفي معرض النظر بأساس المراجعة عمد الى ذكر ذات الاجتهاد والمستمد من قرار المجلس المشار اليه اعلاه الصادر عام ١٩٧٤ اي قبل صدور نظام مجلس الشورى الجديد للمجلس العائد لعام ١٩٧٥ , وهذا ما اوقعنا في حيرة من أمرنا , وخصوصاً أن هذا النظام الاخير لمجلس الشورى قد وضع لأول مرة استثناء يعطي لهذا المجلس صلاحية النظر في الاعمال الفردية التي تصدر عن مكتب المجلس او رئيسه بشأن موظفي المجلس النيابي .

ومن ثم فإننا نعتقد بان الاستناد الى رأي سابق على نظام مجلس الشورى العائد لعام ١٩٧٥ كان في غير محله لان هذا الاجتهاد المشار إليه لعام ١٩٧٤ قد جاء مطلقاً مقراً بحصانة عامة لكل قرارات هيئات المجلس النيابي , وهو ما يمثل هذه الحالة القانونية السابقة على نظام ١٩٧٥ وبحسب رأينا فانه كان الاولى الاستشهاد باجتهادات لاحقة على هذا النظام الذي ادخل التعديل الذي سمح لمجلس شورى الدولة بالنظر في الاعمال الفردية الخاصة بموظفي البرلمان , وهذه الاجتهادات اللاحقة والمتعددة سيما وان المراجعة الراهنة

تعود لعام ١٩٩٧ وصدر القرار فيها بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٧ فهناك بالتأكيد اجتهادات يمكن الاستشهاد فيها بعد تاريخ نظام ١٩٧٥ وحتى يومنا هذا .
C.E. Ass 12 janvier 1968 M^{lle} barbier R 39 ؛ T.A. Paris 5 juillet 1985
Assoc. des administrateurs des services de l'assemblée D. 1986 p17; CE.
19 janvier 1996 escrive DA 1996 n° 164 .

١٢- وبهدف رد المراجعة بالشكل والا في الأساس، استندت الدولة إلى المادة الثامنة المشار إليها اعلاه والخاصة بالنظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على ان تعيين الموظفين يتم بقرار صادر عن رئيس المجلس ولم تنص على كيفية انتهاء خدمة الموظف. وفي هذا الإطار ركزت الدولة على مبدأ توازي الصيغ الذي يقضي بان الموظف يصرف بذات الصيغة التي يعتني بموجبها . وبالتالي فانه وبحسب رأيها (أي الدولة) فان قرار انتهاء الخدمة المطعون فيه صادر عن سلطة صالحة والمتمثلة هنا برئيس مجلس النواب. ش.ل. قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٧٠/٣/٢٥ رزق / الدولة م.إ. ١٩٧٠ ص ١٦٦ .

موقف مجلس شورى الدولة في القضية

١٣- انتهى مجلس شورى الدولة في هذه القضية الى اعتبار انه غير صالح كقضاء اداري للنظر في هذه الاعمال الادارية الصادرة عن المجلس النيابي خصوصا اذا اتخذ طابع القواعد العامة الصادرة عن هيئة مكتب المجلس او عن رئيسه بالذات لكنه اكد من ناحية أخرى صلاحيته المبدئية للنظر بالأعمال أو القرارات الفردية الخاصة بموظفي المجلس النيابي .

ونظراً لأن القرار الفردي الصادر عن رئيس المجلس النيابي بإنهاء خدمة المستدعي قد تأسس على القرار التنظيمي السابق صدوره عن رئيس المجلس والذي وضع أحكاماً إستثنائية عامة في إنهاء خدمة موظفي المجلس , لذلك انتهى مجلس الشورى الى رد المراجعة في الأساس بالنسبة الى هذا القرار الفردي . والسبب في رأينا يعود الى ان مناقشة القاضي الإداري لشرعية هذا القرار الفردي على الرغم من دخولها في إختصاصه

بناء على النظام الذي طبق في عام ١٩٧٥ سيتطلب منه الدخول في مشكلة شرعية أو عدم شرعية القواعد التنظيمية المشار إليها والصادرة عن رئيس المجلس النيابي .

١٤- وقد أشار مجلس الشورى وبحق الى الاختلاف القائم بين التشريع اللبناني والتشريع الفرنسي في هذه المسألة بالذات . ففي فرنسا على سبيل المثال صدر قانون في ١٣/٧/١٩٨٣ والذي نصت المادة ٣١ منه على صلاحية القضاء الإداري الفرنسي بالنظر في المنازعات الفردية لموظفي المجلس « في ضوء المبادئ العامة للقانون والضمانات الأساسية المعترف بها لسائر الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة الملحوظة في المادة ٣٤ من الدستور » وقد إعتبر القاضي الإداري الفرنسي تفسيراً لهذا النص أن القضاء الإداري إذا كان غير صالح لمراقبة انظمة موظفي المجالس النيابية عن طريق الدعوى المباشرة بالابطال , بيد أنه يمكنه أن يختص بالنظر عن طريق الدفع بعدم شرعية النصوص التي تتضمنها هذه الأنظمة إذا كانت مخالفة للضمانات الأساسية للموظفين الملحوظة في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي العائد لعام ١٩٥٨ والتي حددت نطاق موضوعات القانون ؛ أما في لبنان فلا شيء من هذا القبيل بهذا الخصوص , فالمشرع اللبناني لم يأخذ بهذا التعديل الذي تحقق في فرنسا بالقانون المشار إليه أعلاه والعائد لعام ١٩٨٣ وهكذا , وامام الفراغ القانوني في هذا المجال أعلن القاضي الإداري عدم إختصاصه تماماً للنظر في شرعية القرار التنظيمي المطعون فيه والصادر عن رئيس مجلس النواب بشأن أحكام انتهاء خدمة موظفي المجلس , لا بطريق الدعوى المباشرة بالابطال ولا أيضاً عن طريق الطعن غير المباشر وهو الدفع بعدم مشروعيته ولذلك , فلا يجوز لمجلس الشورى الخوض في توزيع الصلاحية الداخلية باصدار مثل هذه النظم بين رئيس المجلس النيابي أو هيئة مكتبه لأن بحثها يمثل بالضرورة تعدياً على صلاحية داخلية للمجلس النيابي وتعدياً على مبدأ فصل السلطات .

١٥- ولا يسعنا القول هنا، بأنه وإن كان مجلس الشورى صالحاً نظرياً لفحص شرعية القرار الفردي المطعون فيه بانتهاء خدمة المستدعي , إلا أن الامر استوجب رد هذا الطعن

بالاساس أيضا لأن بحث شرعية هذا القرار الفردي مرتبط بالضرورة بعدم شرعية القرار التنظيمي، الذي لا يختص ببحثه مجلس شورى الدولة . وهذا مرده ببساطة الى ان المستدعي قد أسس طعنه في القرار الفردي على عدم شرعية القرار التنظيمي ، وبما ان هذا القرار الاخير يخرج عن صلاحية مجلس الشورى ، لذلك فانه لا يجوز الخوض اذا في شرعية هذا القرار الفردي . وهنا نشير الى أن هذا الوضع كان يمكنه ان يختلف لو استطاع المستدعي أن يستند الى عيب يكتنف هذا القرار الفردي أي بخلاف ما قام به من اسناده على القرار التنظيمي المدعى بعدم شرعيته .

موقفنا من هذا القرار

١٦- نحن من جانبنا نؤيد صحة التأسيس والتدليل الذي اتبعه القاضي الاداري على النحو الذي اشرنا اليه اعلاه ؛ كما نظرنا إلى دقة وبراعة الهيئة الحاكمة في صياغة الاختلاف الظاهر والملاحظ بين الوضع في التشريع الفرنسي واللبناني . هذا الاختلاف الذي صاغه القاضي الاداري بطريقة تظهر وكأنه يدعو المشتري بطريقة دبلوماسية وذكية إلى تبني التعديل الذي أخذ به المشتري الفرنسي في العام ١٩٨٣ ؛ لأنه في هذه الحالة فقط، ستتاح للموظف المستدعي امكانية المحافظة على حقوقه عبر الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي الصادر عن رئيس المجلس النيابي وهيئة الادارية كتوطئة لابطال القرار الفردي الذي تأسس عليه . وإذ قيل بان الدستور اللبناني على خلاف الدستور الفرنسي لا يتيح امكانية لإجراء التفرقة بين مجال القانون (المادة ٣٤) ونطاق الانظمة المستقلة (المادة ٣٧) ، وبالتالي فلا عبرة من الكلام عن ضمانات اساسية للموظفين تدخل في اطار المادة ٣٤ (أو اطار القانون) .

إلا أننا نقول بأنه يمكن للمشتري اللبناني من اللجوء لأسلوب آخر يتجلى في اعطاء الصلاحية لمجلس شورى الدولة للنظر في القرارات الفردية الخاصة بموظفي البرلمان على ضوء الضمانات الاساسية المقررة لموظفي الدولة والمبادئ العامة للقانون . أن تحقيق هذه الخطوة تعطي الفرصة لمجلس شورى الدولة ليفسر هذه العبارة بأسلوبه الخلاق على نحو يحدد فيها ما هي حدود الضمانات الاساسية ، وبطريقة تؤدي في النهاية الى تدعيم

مبدأ مشروعية القرارات التنظيمية المتعلقة بتنظيم شؤونهم سواء تلك الصادرة عن رئيس المجلس النيابي أو عن هيئة مكتبة .

لأن هذا الدفع يمثل بالنسبة إليهم الملاذ الأخير للحفاظ على ضماناتهم الأساسية كموظفين سواء عملوا في البرلمان أو في سائر الإدارات الحكومية ؛ إذ أنهم لن يستطيعوا الوصول الى ابطال القرار الفردي الضار بمصالحهم الا من خلال استخدام الدفع بعدم مشروعية النظام الذي استند اليه هذا القرار الفردي . وهذه هي نفس الفكرة (فكرة العدالة) التي دفعت القضاء الاداري الفرنسي ومن بعده اللبناني الى هذا الاجتهاد الخلاق الذي يسمح وبوجه عام « وخارج اطار موظفي البرلمان » الى امكانية الطعن بالقرارات التنظيمية بطريقة غير مباشرة , أي بالدفع بعدم مشروعيتها خصوصاً إذا سدت سبل الطعن بالابطال لفوات مهلتها . إن القرار التنظيمي الباطل أو الغير المشروع والذي صار مبرماً يبقى كالسيف المسط على حقوق الافراد , لأنه يسمح بالتطبيقات الفردية التي تعلق بها دائماً عدم المشروعية المستمدة من أصلها غير الشرعي وهو القرار التنظيمي الباطل الذي ظل حياً بمجرد إنتهاء مهلة الطعن القضائية.

(راجع تفاصيل هذا الامر في كتابنا القانون الإداري العام « الجزء الأول » ص ٣٩٥)