الموضوع الرئيسي: اختصاص السلطة الإدارية

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

إجراءات تمهيدية (١٢-١٣)
إحالة
ـــ أمام مرجع قضائي (١٢-١٣)
إذن
ـــ الإدارة المختصة بمباشرة الملاحقة الجزائية (٤-٨)
اغتصاب سلطة (٧)
انتظام عام (١٠)
انعدام الوجود (٨)
تأديب موظف (١٢)
تبليغ
امتناع عن الـ ـــ (٣)
جرم وظيفي (٧)
سلطة وصاية (٤-٧)
سلطة دستورية (٥)
سلطة قضائية (١١)
ضرر احتمالي (٥)
عقد إداري (١٢)
عملية إدارية مركبة (١٢)
عمل تحضيري
ـــ للملاحقة القضائية (٩)
عمل قضائي (٩)
اللامركزية الإدارية (٤-٧)
قرار إداري (١٣)
قرار منفصل (١٢)
مرفق القضاء العدلي (٩)
مطالعة مفوض الحكومة
ـــ لا قوة ملزمة لها (٥)
مهلة المراجعة
سريان ـــ (٣)
مؤسسة عامة (٤-٧)
الهيئة العليا للتأديب (١٢)
وزير العدل (١١)
وقف تنفيذ (٥)

خلاصة الحكم

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٦ – ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١
رقم المراجعة ٢٠٠٢/١٠٦٥٧
بشارة يوسف حنينة / الدولة – مؤسسة كهرباء لبنان
الهيئة الحاكمة:
الرئيس : خالد قباني
المستشار: ضاهر غندور
المستشار: يوسف نصر

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس شورى الدولة،
بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة، ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.
بما أنه يتبين من ملف المراجعة:
أولاً – إن السيد بشارة يوسف حنينة تقدم بواسطة وكيله القانوني بمراجعة سجلت لدى هذا المجلس بالرقم ١٠٦٥٧ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٦ يطلب فيها وقف تنفيذ ومن ثم إعلان انعدام وجود القرار الصادر عن وزير الطاقة والمياه الرقم /١٩٠٠/و تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٩ بصفته وزير للوصاية بالموافقة على طلب النيابة العامة المالية وملاحقة المستدعي جزائياً بسبب صدور هذا القرار عن سلطة غير صالحة.
وان المستدعي يدلي تأييداً لأقواله ومطالبه بأنه كان يعمل لدى مؤسسة كهرباء لبنان قبل بلوغه السن القانونية بتاريخ ٢٠٠١/٦/٣٠. وانه دعي للمثول أمام قاضي التحقيق الأول في بيروت وأفهم خلال الجلسة أنه ملاحق مع زملاء له لإقدامهم خلال قيامهم بأعمال الوظيفة على مخالفة الأحكام والقوانين السارية والإهمال في القيام بواجباتهم الوظيفية دون سبب مشروع، نجم عنه ضرر بالأموال والمصلحة العامة.

وان المادة ٦١ من نظام الموظفين التي تطبق على مستخدمي المؤسسات العامة بموجب أحكام القانون رقم ٢١٢ تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥ تنص على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف للمباشرة في ملاحقته بجرم ناشئ عن الوظيفة، وهي في المؤسسات العامة السلطة التي تتولى إدارتها أي السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الإدارة أو السلطة التنفيذية المتمثلة بالمدير العام.

وان سلطة الوصاية محددة بشكل حصري في القانون وتقتصر على التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي والتصديق على بعض مقررات مجلس الإدارة التي عددتها المادة ٢٢ من النظام العام للمؤسسات العامة، وان هذه السلطة لا تؤدي مطلقاً إلى جعل وزير الوصاية سلطة تسلسلية تتدخل في إدارة المؤسسة العامة بشكل مباشر، مما يجعل موافقة وزير الوصاية على طلب النيابة العامة المالية الإذن بملاحقة المستدعي، قراراً عديم الوجود لانتفاء سلطته وعدم صلاحيته المطلقة لاتخاذ هذا القرار.

ثانياً – إن الدولة طلبت في لائحتها الجوابية بتاريخ ٢٠٠٢/٣/١١ وفي اللائحة المقدمة منها بتاريخ ٢٠٠٢/٣/١٣ المرفقة بمطالعة الإدارة المختصة، رد طلب وقف التنفيذ بسبب عدم توفر الشرطين المنصوص عليهما في المادة ٧٧ من نظام هذا المجلس ومن ثم رد المراجعة في الأساس، لأن القرار المطعون فيه لا يلحق أي ضرر بالمستدعي إذ يقتصر على الاستجابة لطلب النيابة العامة المالية ويهدف إلى تسهيل مهمة المراجع القضائية المختصة.

وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٤، وأعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٢/١/٣٠.

وبما أن المستدعي تقدم بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١، بلائحة تعليقاً على التقرير والمطالعة، أدلى فيها بالملاحظات التالية:

- إن القانون الفرنسي ألغى صراحة المسألة المعترضة المتمثلة بالقضايا الإدارية أمام القضاء الجزائي، بينما على العكس نص القانون اللبناني صراحة على إلزامية

المسألة الاعتراضية في هذه القضايا (المادة ٣٦٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية).

- إن الدعوى مقامة من النيابة العامة المالية وليس من الإدارة التي تفتتح المحاكمة وليست فريقاً فيها.
- إن الطعن غير موجه ضد أي إجراء قضائي يدخل ضمن الدعوى الجزائية.
- إن شرط تعلق مصير الدعوى العدلية بمصير الطعن هو شرط لازم لتوفر المسألة الاعتراضية الناشئة عن تقدير صحة العمل الإداري والتي توجب استئخار الفصل في الدعوى العدلية هذه.
- إن موضوع الطعن هو قرار إداري نافذ بحد ذاته اتخذه وزير الوصاية بالترخيص للنيابة العامة بالادعاء، وان هذا القرار يشكل عملاً منفصلاً عن المحاكمة الجزائية وإجراءاتها.

بناء على ما تقدم،

أولاً – في الصلاحية:

بما أن موضوع الصلاحية هو من المسائل المتعلقة بالانتظام العام التي يجب إثارتها عفواً من قبل القضاء الناظر في المراجعة.

وبما أن المادة ١٠٥ من نظام هذا المجلس تنص على أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية.

وبما أن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار أن الأعمال والقرارات التحضيرية للملاحقة القضائية، تخرج عن اختصاص القضاء الإداري بسبب ارتباطها بسير المرفق القضائي ويترتب عليها مصير دعوى عدلية، حتى ولو كانت صادرة عن السلطات الإدارية.

وبما أن القرار المطعون فيه المتعلق بالموافقة على طلب النيابة العامة ملاحقة المستدعي جزائياً، هو من القرارات التحضيرية المرتبطة بمباشرة الملاحقة الجزائية، ويخرج من حيث المبدأ عن اختصاص هذا المجلس بسبب ارتباطه بسير المرفق القضائي، ولا يمكن بالتالي اعتباره عملاً منفصلاً، يقبل الطعن أمام القضاء الإداري، وان كان صادراً عن سلطة إدارية، ويختلف الأمر، في ما لو كان العمل قد صدر عن سلطة غير مختصة.

وبما إن الأعمال التحضيرية أو التمهيدية على مختلف أشكالها، هي من الأعمال التي تشمل جميع قرارات التحقيق والأصول قبل اتخا–ذ القرار النهائي، وهي أعمال لا تلحق الضرر ولا تشكل أعمالاً منفصلة، ولا يمكن مبدئياً لطعن فيها طالما أن غايتها أن تمهد أو تهيئ للقرار الذي سيتبع نتيجة الأعمال التمهيدية.

وبما أن اجتهاد القضاء الإداري، استقر على القول أن من المسلم به إن الأعمال التمهيدية أو التحضيرية، كما في حالات قرارات الإحالة على المجلس التأديبي لا تقبل مبدئياً الطعن في القرار التأديبي، إذ أن قبول الطعن في قرار الإحالة لوحده يؤدي إلى شل أعمال المجالس التأديبية، غير أنه يمكن في حالات خاصة الطعن في التدابير والأعمال التمهيدية إذا كانت تلك الأعمال مشوبة بعيب خاص بها وتؤلف عملاً منفصلاً لصدور تلك الأعمال عن مرجع غير صالح.

وبما أنه يقتضي، إذاً معرفة ما إذا كان قرار الوزير المطعون فيه، والذي يرخص بملاحقة المستدعي أمام قاضي التحقيق، قد صدر على سلطة غير صالحة، ويشكل بالتالي عملاً منفصلاً قابلاً للطعن.

وبما أنه يتبين من ملف المراجعة أن المستدعي يعمل لدى مؤسسة كهرباء لبنان وانه دعي للمثول أمام قاضي التحقيق، وانه قد صدر قرار عن وزير الطاقة والمياه بصفته وزير الوصاية على مؤسسة كهرباء لبنان، بالموافقة على ملاحقته بجرم ناشئ عن الوظيفة.

وبما أن مؤسسة كهرباء لبنان، تعتبر وفقاً لقانون إنشائها مؤسسة عامة وطنية ذات طابع صناعي وتجاري، وتتمتع بالتالي بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال الإداري والمالي.

وبما أن المادة ١٢ من هذا القانون تنص على أن للمدير العام سلطة على جميع المستخدمين والعمال، كما أن المادة ١٩ من النظام العام للمؤسسات العامة، تنص على أن

مدير عام أو مدير المؤسسة العامة هو في نطاق القوانين والأنظمة، الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسة العامة وجميع العاملين فيها.

وبما أن المادة ٦١ من قانون الموظفين العام قد نصت على إحالة الموظف الذي يتبين أن الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرماً جزائياً يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة على القضاء، وإذا كان الجرم ناشئاً على الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف إلا بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها.

وبما أن الإدارة التي ينتمي إليها المستدعي هي مؤسسة كهرباء لبنان، التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، وهي تخضع في ما ينص عليه القانون لوصاية وزير الطاقة والمياه، التي لا توليه أية سلطة رئاسية أو تسلسلية على المؤسسة العامة أو على المستخدمين فيها الذين يتبعون مباشرة لسلطة المؤسسة التي يعملون فيها وينتمون إليها.

وبما أنه إذا كانت السلطة التسلسلية، وهي وفقاً للمبادئ العامة سلطة طبيعية تمارس بصورة عفوية، ولا تحتاج لنص قانوني صريح يقررها، فان سلطة الرقابة أو الوصاية لا يمكن افتراضها وهي لا تمارس دون نص يقررها، كما لا تمارس خارج حدود النص.

وبما أن الصلاحيات التي أناطتها القوانين النافذة بوزير الطاقة والمياه، على مؤسسة كهرباء لبنان لا توليه بوصفه سلطة وصاية على هذه المؤسسة، أي اختصاص في إعطاء الإذن بملاحقة مستخدمي مؤسسة كهرباء لبنان جزائياً بسبب الجرائم الناشئة عن أعمال الوظيفة.

وبما أن قرار وزير الطاقة والمياه المطعون فيه يكون إذن قابلاً للطعن لأنه يؤلف عملاً منفصلاً لاتخاذه من قبل سلطة غير صالحة.

ثانياً – في الشكل:

بما أن المراجعة مقدمة ضمن المهلة القانونية، وقد جاءت مستوفية سائر شروطها الشكلية اللازمة، فتكون مستوجبة القبول شكلاً.

ثالثاً – في الأساس:

بما أنه يتبين أن قرار وزير الطاقة والمياه المطعون فيه قد صدر عن سلطة غير صالحة.

وبما أنه يقتضي والحال ما تقدم، إبطال قرار وزير الطاقة والمياه، لصدوره عن سلطة غير صالحة.

وبما أن كل ما أدلي به خلاف ذلك يكون مردوداً لعدم استناده إلى أساس قانوني سليم.

لذلك،

يقرر المجلس بالإجماع:

أولاً – اعتبار المجلس صالحاً للنظر بالمراجعة.

ثانياً – إبطال قرار وزير الطاقة والمياه رقم ١٩٠٠/و الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٩، لجهة الموافقة على ملاحقة المستدعي جزائياً.

ثالثاً – تضمين الدولة الرسوم والنفقات.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/٤/١.

تعليق على الحكم

١– يتسمُ هذا القرار الحديث لمجلس شورى الدولة اللبناني، بأهمية مميزة نظراً لأهمية الموضوعات القانونية المثارة في القضية، وهي من الموضوعات المتميزة في القانون العام

واجتهادات القضاء الإداري. وعلى سبيل المثال موضوع الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، والفارق بينها وبين السلطة الرئاسية أو التسلسلية من الرئيس على المرؤوس. كذلك موضوع التفرقة بين الأعمال القضائية أو العدلية التي لا يختص بها القضاء الإداري وبين الأعمال الإدارية التي تمثل جوهر اختصاصه. وأخيراً وليس آخراً موضوع الأعمال التمهيدية في مجال التأديب والملاحقة التأديبية أو الجزائية للموظف العام وبين الأعمال الإدارية النافذة، وإمكانية أن تشكل بعض الأعمال التمهيدية قرارات إدارية منفصلة بحد ذاتها كقرار نهائي نافذ من شأن إلحاق الضرر.

أولاً: وقائع القضية وادعاءات الأطراف:

ادعاءات المستدعي:

٢- السيد/ بشارة يوسف حنينة موظف بمؤسسة كهرباء لبنان، وهي مؤسسة استثمارية أي ذات طابع تجاري وصناعي، وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ولها استقلال إداري ومالي، تقدَّم باستدعاء أمام مجلس شورى الدولة، مطالباً بوقف التنفيذ والطعن بالإبطال ضد قرار صادر عن وزير الطاقة والمياه رقم ١٩٠٠ بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٩ بصفته وزيراً للوصاية الإدارية للدولة على مؤسسة كهرباء لبنان بالموافقة على طلب النيابة العامة المالية بالإذن بملاحقة المستدعي جزائياً بسبب جرم ناشئ عن وظيفته.

وقد أسس المستدعي طعنه ضد القرار على عدم صلاحية أو عدم اختصاص الوزير كسلطة وصاية باتخاذ هذا القرار إلى حد أن اعتبره المستدعي من قبيل اغتصاب السلطة وأن القرار يصبح معدوماً وليس فقط معيب بعدم الصلاحية العادية. كما طلب المستدعي بصورة عاجلة وقف تنفيذ هذا القرار لتوافر شروط هذا الطلب طبقاً للمادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة (وهي شرطي الجدية أو المشروعية وإلحاق القرار بالمستدعي بضرر بليغ).

٣- من الناحية الشكلية، أشار المستدعي إلى أن رفع الدعوى في المهلة رغم عدم سبق تبليغه القرار المطعون فيه. ونشير إلى أن مجلس الشورى في حكمه لم ينف أحقية المستدعي في الطعن رغم عدم التبليغ، حيث أنه في مسألة شكل الدعوى قرر المجلس أنها مستوفية شروطها الشكلية. وهذا يؤكد اتجاه اجتهاد مجلس شورى الدولة كما عبر عنه في اجتهاد ساب، أنه حتى ولو لم يثبت تبليغ الإدارة للقرار المطعون فيه إلى المستدعي، يحق لهذا الأخير الطعن طالما أن الإدارة لم تثر في نفسها الشكوك حول حقيقة القرار ومضمونه بدون أي غموض. أو بمعنى آخر طالما أن الإدارة لم تدحض حقيقة صدور هذا القرار ومضمونه حسب ادعاء المستدعي وسلمت بوجوده. وصارت هذه قاعدة اجتهادية حسنة لأنها تحقق أكبر فرصة ممكنة لقبول دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، وباعتبار أن واجب التبليغ (أو النشر لو تعلق الأمر بقرار تنظيمي) هو واجب على الإدارة أصلاً، وأنه لا يجوز أن نسمح لها بالتحايل بأن تمتنع عن أداء هذا الواجب لتحول بين المواطن أو الموظف وبين حقه في الطعن القضائي. وإلا نكون سمحنا للإدارة بتحصين أعمالها ضد المراقبة القضائية لمجرد عدم إبلاغها للقرار.

٤- ارتكز المستدعي في تأكيد حقه في مراجعة مجلس شورى الدولة على أن القانون رقم ٢١٢ تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥ أوجب تطبيق المادة ٦١ من نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ على مستخدمي المؤسسات العامة عموماً (سواء كانت إدارية أو صناعية وتجارية) من ناحية ضرورة موافقة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف على قيام النيابة العامة (أو قاضي التحقيق) بمباشرة الملاحقة الجزائية عن جرم ناشئ عن الوظيفة، باعتبارها ضمانة قانونيةً للموظفين وتبعاً لمستخدمي المؤسسات العامة.

وقد أبرز المستدعي كذلك النقطة الجوهرية التي تؤسس العيب الذي حدده من ناحية صلاحية وزير الطاقة والمياه بإصدار القرار بالإذن للنيابة العامة بالملاحقة الجزائية عن جرم ناشئ عن الوظيفة. وهو تعدي الوزير عن حدود صلاحية سلطته كسلطة وصاية إدارية على القرارات التي يتخذها مجلس المؤسسة العامة، وهي سلطة يجب أن تكون لاحقة

لاتخاذ القرار من الهيئة اللامركزية وليس اتخاذ الوزير للقرار بدلاً عنها، مما يجعله سلطة تسلسلية أعلى، خروجاً عن حدود سلطة الوصاية.

وهو ما فعله وزير الطاقة والمياه في القضية، حيث أصدر قراره بالموافقة على طلب النيابة العامة لملاحقة الموظف جزائياً، في حين أن هذا القرار كان يجب أن يصدر عن السلطة الأصلية المتمثلة في مجلس إدارة المؤسسة. مما يصم القرار بالبطلان، بل ذهب المستدعي إلى أبعد من ذلك بوصم هذا القرار بالانعدام أو اعتباره عديم الوجود.

لأن القاعدة في القانون العام أنه لا وصاية إلا بنص وفي حدود ما قرره النص، احتراماً لاستقلال الهيئات اللامركزية: فلا يجوز للسلطة الوصائية المركزية إعطاء الأوامر أو اتخاذ القرار يكون من صميم اختصاص الهيئات اللامركزية، بل حتى حق التصديق على بعض القرارات يكون في حدود ما هو محدد حصراً في النص.

رد الدولة المستدعى ضدها:

٥- لما كان القرار المطعون فيه صادر عن سلطة الوصاية المتمثلة في وزير الطاقة والمياه، لذلك كان من الطبيعي أن توجه دعوى المستدعي ضد هذا القرار في مواجهة الدولة باعتبار أن الوزراء هم ممثلو الدولة كشخص معنوي عام مركزي.

وجاءت ردود الدولة المستدعى ضدها كما يلي:

- في البداية طلبت الدولة رد طلب وقف تنفيذ القرار حيث كان قد طلبه المستدعي كإجراء مستعجل قبل الحكم في الأساس بالإبطال، وأسست الدولة طلبها على عدم توافر شرطي طلب وقف التنفيذ: وهما شرط الجدية والمشروعية وشرط تحقق الضرر البليغ. وبالفعل أجاب مجلس شورى الدولة ادعاء الدولة وقضى برد طلب وقف التنفيذ دون أن توضح حيثيات الحكم أسباب رد طلب الوقف. لكننا نرجِّح عدم توافر الشرط الثاني بالذات وهو عدم تحقق الضرر البليغ باعتبار أن أثر القرار المطعون فيه ينحصر في مجرد السماح للنيابة العامة باتخاذ إجراءات الملاحقة الجنائية طبقاً لما نص عليه قانون الموظفين اللبناني، وهو ضرر مجرد

احتمالي نتيجة الملاحقة وفي حالة ما إذا صدر حكم جزائي وهو يبقى أمر محض احتمالي.

- تبرير صلاحية وزير الطاقة والمياه، وذلك – طبقاً لتفسير الدولة – أن السيد الوزير أصدر هذا القرار بناءً على التماس موجه إليه صادر عن قرينة وزير العدل طالباً إياه الإذن للنيابة العامة باتخاذ الإجراءات الجزائية بحق المستدعي. ومن ثم صورت الدولة أن الأمر يتصل بالعلاقة بين سلطتين دستوريتين هما الوزيران المشار إليهما، بل أضافت الدولة أن الأول وهو وزير العدل يعتبر سلطة قضائية أو ينتمي إليها.
- وقدمت الدولة رد على تقرير المستشار المقرر وعلى مطالعة مفوض الحكومة. ويبدو أن التقريرين قد جاءا لصالح الدولة، ولذلك جاء رد الدولة مؤيداً لما تضمنه التقرير والمطالعة. في حين أن المستدعي على العكس رد محاولاً تفنيد ودحض ما ورد في التقرير والمطالعة. وفي العادة لا يشير الحكم إلى ما ورد من مبادئ في التقرير والمطالعة، لأنهما على سبيل الاستئناس وليس لهما قوة ملزمة.

ثانياً: موقف مجلس شورى الدولة

٦- أثير في القضية الماثلة عدة موضوعات قانونية أبرزها على التوالي: حدود صلاحية سلطة الوصاية، التفرقة بين الأعمال القضائية (العدلية) وبين الأعمال الإدارية الخاضعة لاختصاص مجلس شورى الدولة، وأخيراً نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة وحدود تطبيقها في نطاق الأعمال التمهيدية السابقة على القرار الإداري الأصلي. وهو ما نتناوله تباعاً:

أولاً- أما عن حدود صلاحية سلطة الوصاية،

٧- أسند المستدعي مراجعته بصفة رئيسية على أساس عدم صلاحية الوزير أي عيب عدم الاختصاص، بل صور هذا العيب في درجته القصوى بحيث اعتبر أن القرار ليس معيباً فقط بل "عديم الوجود".

وفي الحقيقة القرار بالفعل كان معيباً بعدم اختصاص الوزير بناءً على مفهوم سلطة الوصاية الإدارية بالمقارنة مع السلطة الرئاسية أو التسلسلية في نطاق المركزية الإدارية. فهذه السلطة الرئاسية الأخيرة تعطي الرئيس الإداري صلاحيات هي في الأصل مطلقة على أعمال المرؤوس الأدنى. حيث أن هناك مبدأ عام للقانون استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري في فرنسا ولبنان ومصر نقلاً عن فرنسا، وهو أن السلطة الرئاسية للوزير ولكل رئيس إداري هي سلطة مفترضة وتقوم دون حاجة لنص يقررها.

N.P.G. Leclerc - Le pouvoir hiérarchique- RFDA 2007 p508.

وإن هذه السلطة المفترضة وتشمل كل الصلاحيات والحقوق للرئيس الإداري الأعلى، ولا تستبعد إلا بنص قانوني صريح. هذا بعكس السلطة الوصائية من الحكومة المركزية وممثليها على الهيئات اللامركزية، فالمبدأ هنا مخالف تماماً فالأصل هو أن الرقابة تنحصر فقط في حدود ما نص عليه القانون. وأنه حيث لا يخضع القانون بعض القرارات اللامركزية للوصاية بنص صريح، فلا يجوز أن تمارس سلطة الوصاية أي رقابة عليها.

وفي القضية ذهبت سلطة الوصاية إلى أبعد من ذلك فلم تقتصر على عدم التصديق على قرار اتخذته الهيئة اللامركزية وهي هنا مؤسسة كهرباء لبنان، بل اتخذت سلطة الوصاية ممثلة في وزير الطاقة والمياه، اتخذت هي نفسها قراراً مغتصبة بذلك صلاحية المؤسسة في حق التقرير ابتداءً.

ومن ثم أصدر الوزير قراراً هو من اختصاص مجلس إدارة المؤسسة، وهو موافقة الوزير للنيابة العامة على اتخاذ إجراءات الملاحقة الجزائية، ضد الموظف المستدعي عن جرم ناشئ عن الوظيفة. ونحن نعلم أن المرسوم الإشتراعي للموظف العموميين في لبنان رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩، قد نص في المادة ٦١ منه على أنه في حالة ما إذا كان الجرم المرتكب من الموظف منبعثاً، وناشئاً عن وظيفته، فلا يجوز للنيابة العامة اتخاذ الملاحقة للحق العام، إلا بعد موافقة الإدارة المختصة التي تبعها الموظف المتهم. وهي ضمانة قانونية للموظف كما أشار بحق المستدعي في توصيفها. هذا وقد طبق المشرع هذه الضمانة باشتراط موافقة الإدارة المعنية، طبقها على موظفي المؤسسات العامة بناءً على القانون رقم ٤١٢ لسنة ١٩٩٥,

٨- وهكذا كان من الواجب أن يصدر الإذن للنيابة العامة من مجلس إدارة المؤسسة العامة المعنية باعتبار أن الموظف يعمل لديها، وباعتبارها هيئة لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي ومن ثم يكون الوزير قد خرج عن صلاحياته وعن دوره كسلطة وصاية، حينما أصدر هو نفسه هذا الإذن بقراره بدلاً من صاحب الصلاحية المعني وهو مؤسسة كهرباء لبنان.

وقد أخذ مجلس شورى الدولة في قراره في هذه القضية بهذا الأساس الذي أحسن تصويره المستدعي، وقضى ببطلان قرار الوزير باعتباره معيباً بعيب عدم الاختصاص.

فقط نشير إلى أن تصوير العيب إلى حد أن القرار يصبح منعدماً أو عديم الوجود، هو تصوير مبالغ فيه لأول وهلة، إذ لا يدخل اعتداء السلطة المركزية على اختصاص السلطة اللامركزية ضمن حالات القرارات عديمة الوجود.

وبالفعل تلك حالة لعدم اختصاص بسيط لا تصل لحد إعدام القرار، وإنما في مطلق الأحوال عدم الاختصاص البسيط يبرر إبطال القرار، لأنه يصبح معيباً بهذا العيب الكافي لإبطاله. غاية ما هنالك أن القرار عديم الوجود له بعض النتائج الأخرى في مجال الإجراءات، من أبرزها أنه لا يتحصن بمرور مهلة الشهرين المقررة للطعن بالإبطال.

ثانياً - التفرقة بين الأعمال القضائية والأعمال الإدارية

٩- نحن نعلم أن مجلس شورى الدولة غير صالح للنظر في مشروعية الأعمال القضائية أو العدلية، ليس فقط جرياً على اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي، بل أيضاً وأساساً بناءً على نص صريح في نظام مجلس الشورى لعام ١٩٧٥ الذي منع مجلس الشورى من النظر في الأعمال ذات الصفة العدلية. ولكن يبقى أن لمجلس شورى الدولة أن يحدد في اجتهاداته حدود الأعمال العدلية أو القضائية التي لا يختص بنظرها.

وبتطبيق هذه النظرية العامة على القضية التي تعنينا، أبرز مجلس شورى الدولة، أن العلم والاجتهاد، مستقران على امتداد الأعمال القضائية أو العدلية إلى الأعمال والقرارات التحضيرية للملاحقة القضائية، حتى ولو كانت صادرة عن السلطات الإدارية.

أي أن عدم اختصاص مجلس شورى الدولة بأعمال وإجراءات الملاحقة القضائية يشمل أيضاً كل إجراء تمهيدي سابق عليها ويؤدي إلى إجراءات الملاحقة أو يفتتحها. ولا يؤثر في عدم اختصاصه كون هذه الأعمال التمهيدية صادرة عن سلطة إدارية، لأن العبرة بطبيعة العمل وارتباطه بسير مرفق القضاء العدلي بحد ذاته، دون النظر بالضرورة إلى الجهة الصادر عنها العمل.

أي أن المعيار الموضوعي هنا الذي يعتد به، وإن كان في الغالب الأعم أن الأعمال العدلية يحكمها المعيار الشكلي، وهي كونها صادرة عن سلطة عدلية. لكن ليس دائماً، ففي حالتنا الراهنة الإذن من الإدارة للنيابة العامة لملاحقة موظف جزائياً جرم ناشئ عن الوظيفة، وإن صدر عن سلطة إدارية إلا أنه إجراء تمهيدي ضروري لإجراءات الملاحقة القضائية، ومن ثم يرتبط بهذه الإجراءات القضائية ويأخذ حكمها.

١٠- لكن حماية للأفراد وإمعاناً في ضمان حقوقهم، وهم هنا الموظفون العموميون، جاء مجلس شورى الدولة ووضع استثناءً هاماً على هذه القاعدة المشار إليها، وهو أنه يشترط أن تصدر هذه الإجراءات التمهيدية من الإدارة المختصة دون إدارة أخرى. أي أن صدور الإجراء عن سلطة مختصة بإصداره، هو الشرط الذي يجب أن يتحقق مجلس الشورى من وجوده، وإلا أصبح العمل الإداري مجرداً من صفته كإجراء تمهيدي لعمل قضائي، وصار عملاً إدارياً معيباً بعيب عدم الاختصاص أو عدم الصلاحية. وعدم الصلاحية هو العيب الهام الذي تبرزه أحكام مجلس شورى الدولة وتعتبره دائماً من الانتظام العام، ليس فقط في مجال إبطال القرارات الإدارية، بل أيضاً في مجال الطعن بالتمييز ضد قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.

١١- نشير بصورة عرضية، وبمناسبة الكلام عن الأعمال القضائية، إلى عدم صحة استدلال الدولة في القضية من أن وزارة العدل تعتبر سلطة قضائية. وهو ادعاء غريب يتناقض مع المبادئ العلمية والفقهية المستقرة بل والدستورية، لأن وزارة العدل هي في الجوهر إحدى وزارات السلطة التنفيذية، ومن ثم لا يمكن أن تختلط بالسلطة القضائية

الدستورية المستقلة. وأن الالتباس الذي قد يأتي للذهن بطريق الخطأ، من أن اعتبار السلطة القضائية وكذلك مجلس شورى الدولة هيئتان تتبعان تنظيماً وزارة العدل. هذا الالتباس لا يعني مع الإطلاق أن وزير العدل صار رئيساً للهيئات القضائية أو مشرفاً عليها بل يبقى دائماً سلطة تنفيذية، ووزير العدل – أي وزير عدل – لا يمكن أن يدعي لنفسه حق التدخل في شؤون القضاء وأحكامه.

ثالثاً – نظرية القرارات الإدارية المنفصلة والأعمال التمهيدية

١٢– من المعلوم أن اجتهاد القضاء الإداري في فرنسا، وفي مصر ولبنان، استقر على أنه في العمليات الإدارية المركبة التي تتضمن عدة مراحل، مثل العقود الإدارية ومثل إجراءات التأديب بالذات عن طريق مجلس التأديب، يمكن أن توجد قرارات إدارية نافذة ومنفصلة تسبق القرار الأصلي أو العمل الإداري الأصلي. هذا بالرغم من أن هذه القرارات المنفصلة تدخل في إطار الإجراءات التمهيدية السابقة على العمل القانوني الإداري الأصلي. فمثلاً في العقد الإداري، يعتبر إبرامه وتنفيذه عملية إدارية مركبة متصلة الحلقات. والعمل القانوني الأصلي هو إبرام العقد بحيث يرتب آثاره القانونية إزاء طرفيه الإدارة والمتعاقد معها. نفس الأمر في عملية تأديب الموظفين بالذات بواسطة مجلس التأديب العام في لبنان أو ما يسمى "بالهيئة العليا للتأديب"، فهي عملية أيضاً مركبة تبدأ بإجراءات تمهيدية مطولة ومتلاحق تشمل مثلاً الإحالة إلى التحقيق ثم إجراءات التحقيق، ثم الإحالة إلى مجلس التأديب، ثم إجراءات مجلس التأديب. وتنتهي المرحلة للقرار الأصلي الصادر عن مجلس التأديب وهو الذي يرتب الأثر القانوني.

١٣– فالإجراءات التمهيدية السابقة هي في الأصل لا تشمل قرارات إدارية نافذة، باعتبارها إجراءات سابقة على القرار الأصلي النافذ وتمهد إليه. وإنما يمكن الطعن في الإجراءات التمهيدية بمناسبة الطعن في العمل القانوني الأصلي، كالطعن في قرار إبرام العقد أو الطعن في قرار التأديب بالإبطال أو بالتمييز بالنسبة لقرار مجلس التأديب.

ولكن استقر الاجتهاد على أنه هناك نظرية القرارات الإدارية المنفصلة، وهي أنه رغم أن الإجراء التمهيدي يسبق القرار الأصلي، ولا يطعن فيه بالإبطال، إلا أنه إذا كان يمثل بحد ذاته قراراً نافذاً وضاراً فيمكن في هذه الحالة الطعن فيه استقلالاً. ويمكن إعطاء مثال لذلك – خارج قضيتنا – بشأن قرار الإدارة باستبعاد العروض من المناقص، أو استبعاد إحدى الشركات من التقدم للمناقصة. فهذا القرار رغم وقوعه في المرحلة التمهيدية على العقد الإداري، إلا أن الاجتهاد اعتبره قراراً إدارياً منفصلاً قابل للإبطال إذا شابه أحد العيوب القانونية.

وقد طبق مجلس شورى الدولة في أحكام عديدة سابقة هذا المبدأ بشأن الإجراءات التأديبية السابقة على قرار مجلس التأديب، مثل قرارات الإحالة إلى التحقيق أو الإحالة إلى مجلس التأديب. فقرر في اجتهاداته أنها بصفة مبدئية لا تشكل قرارات إدارية بحد ذاتها، وبالتالي لا تقبل الطعن، ولكن يستثنى في ذلك حالة، إذا كان العمل التمهيدي قد شابه عيباً ذاتياً خاصاً به يجعله عملاً منفصلاً، كصدوره عن سلطة غير صالحة باتخاذه. فيصبح بهذه الصفة قراراً إدارياً منفصلاً يقبل الطعن. وقد علل مجلس الشورى في أحكامه السابقة هذا النظر، بأن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب إذا صدر عن سلطة غير صالحة، فإن لم يطعن به، فسيؤدي إلى جعل مجلس التأديب وكأنه مغتصباً للسلطة، لأنه سيضع يده على القضية بغير الطريق القانوني.

وقد طبق مجلس شورى الدولة في قضيتنا الحاضرة هذه المبادئ، واعتبر أن قرار وزير الطاقة والمياه المطعون فيه، وإن كان في الأصل عملاً تمهيدياً للملاحقة الجزائية العدلية. إلا أنه باعتباره قد صدر عن سلطة غير صالحة بالإذن بالنيابة العامة بالملاحقة بدلاً من صلاحية مجلس مؤسسة كهرباء لبنان، يصبح قراراً إدارياً منفصلاً قابلاً للطعن. وهو بالتالي يصبح قراراً معيباً بعيب عدم الصلاحية المؤدي إلى إبطاله. وهو ما انتهى إليه بحق مجلس شورى الدولة في القضية.

ولا يسعنا إلا الإشادة بالتحليل الدقيق الذي اتبعه القاضي الإداري اللبناني للموضوعات القانونية الثلاث المثارة في القضية، وفي تأسيس النتيجة التي انتهى إليها الحكم.