الموضوع الرئيسي: احتكار

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

- امتناع الإدارة عن الجواب (٨)
- انعدام (٥)
- تصديق أو تصحيح تشريعي (٩)
- تفسير (١٠-١١)
- رخصة (٤-٥)
- سلطة تسلسلية (١٤)
- شركة اقتصاد مختلط (٢)
- قرار إداري (١١-١٤)
- قضاء شامل (١٣)
- مبادئ عامة (١٠)
- مبدأ عدم الرجعية (١٠)
- مبدأ فصل السلطات (١٠)
- مذكرة ربط نزاع (١٣-١٤)
- مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة (١٣-١٤)
- (١٤)

ش.ل. قرار رقم ٦٦٢ / ٢٠٠٢-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٩/٣
الجهة المستدعية: اتحاد مصانع ورق السيكارة وصبحي شرجي وشركاه (ش.م.ل.)
الجهة المستدعى ضدها: الدولة / وزارة المالية
الهيئة الحاكمة: الرئيس البرت سرحان
المستشار خليل أبو رجيلي
المستشار يوسف الجميل

١- لا تثير هذه القضية مشاكل فقهية واجتهادية كبيرة على مستوى مبادئ القانون العام، لكن أهميتها الواقعية تفوق بكثير هذه الأهمية القانونية؛ خصوصاً الدور الاقتصادي الاحتكاري لسلمة التبغ والتبناك في كل مراحلها وأوجهها، صناعةً واستيراداً وتصديراً؛ كما تطل أيضاً بعض الصناعات المكملة لها ومسألة التجارة في الداخل. ونظراً لما تمثله هذه السلع من أهمية إستراتيجية على مستوى الاقتصاد القومي بفعل الدخل الكبير الذي توفره لخزينة الدولة، تحرص معظم الدول على احتكار صناعة وتجارة التبغ والتبناك. فلم تتخلف الدولة اللبنانية عن السير بهذا الركب، واحتكرت هذا القطاع، صناعةً وتجارةً، نظراً لما يوفره من عائد مالي كبير تستفيد منه خزينة الدولة.

٢- وفي وقائع هذه القضية الحاضرة يستفاد بأن التنظيم الذي كان سائداً في صناعة وتجارة التبغ والتبناك في لبنان يقوم على علاقة تعاقدية بين الدولة وشركة من قبيل ما يسمى بشركة الاقتصاد المختلط، أي شركة شبه عامة اسمها الشركة ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك.

وكانت الجهة المستدعية في القضية وهي اتحاد مصانع أوراق السيكارة وهي شركة قطاع خاص قد قدمت طعناً بالإبطال ضد قرار وزير المالية الضمني نتيجة لربط النزاع مع وزارة المالية بتاريخ ١٩٩٨/٧/٢٩ لمخالفته القانون وتجاوزه حد السلطة.

وقد تمثل هذا الأمر بعدم موافقة وزير المالية على إلزام إدارة الجمارك، بعدم فرض تأشيرة إدارة حصر التبغ والتبناك على المعاملات الجمركية المتعلقة بورق السيكارة الذي يمثل

نشاطاً هاماً من نشاطات الشركة المستدعية. إن فرض مثل هذه التأشيرة من قبل إدارة حصر التبغ والتبناك يخالف القانون ويخرج عن اختصاصها، سيما بعد انتهاء الاحتكار بالقانون رقم ١٥٧ تاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٩.

٣- في هذه القضية ردّ مجلس شورى الدولة للمراجعة في الأساس بعد أن تم قبولها من ناحية الشكل؛ وهذا عائد لسبب رئيسي يتمثل في أن احتكار الدولة للتبغ والتبناك إذا كان قد انتهى بناء على القانون المذكور، إلا أن التفسير السليم له يجعل من مسألة تطبيقه مقتصرة على العلاقة المحصورة بين الدولة ذات المنفعة العامة المشتركة لإدارة حصر التبغ والتبناك السابق الإشارة إليها. وبالتالي، فإن هذا القانون المشار إليه أعلاه لا ينطبق على الغير أو على الأشخاص الثالثين الذين ما زالوا ملزمين بالخضوع للواجبات العائدة لاحتكار الدولة؛ الأمر الذي يمنع أي شركة خاصة لبنانية أن تزاول نشاطاً ذا علاقة ولو غير مباشرة بالتبغ والتبناك.

وقد نتساءل عن شرعية استمرار وبقاء هذه الشركة المستدعية التي ما زالت تعمل في إطار النشاط المكمل المتمثل في تجارة وصناعة واستيراد ورق السجائر؛ كما أننا نرى من ناحية ثانية، أن الترخيص الذي سبق حصولها عليه من محافظة جبل لبنان للاستثمار في هذا النشاط يبدو مخالفاً لقانون ونظم الاحتكار التي لم تلغ فقط، إلا بشأن العلاقة الحصرية بين الدولة والشركة ذات المنفعة العامة المشار إليها أعلاه، والتي انتهت بناء على القانون رقم ٩٩ وبأثر رجعي كما سنرى.

وعلى أي حال، ربما يقال أن نشاط الجهة المستدعية بشأن ورق السجائر قد يكون مقتصراً على سلعة ذات علاقة مباشرة بالتبغ وأنها تعمل بترخيص؛ فلو تجاوزنا الآن هذه النقطة، فإننا نقول، بأن الحكم يركز سبب رد دعوى الإبطال بالأساس، إلى أنه وفيما يتعلق بالمعاملات الجمركية، وما تمثّل من استيراد وتصدير لورق السجائر أو لأي مادة أخرى ذات علاقة بالتبغ، فإنه يجب خضوعها لرقابة الجهة المختصة بالدولة؛ وهذه الرقابة تنحصر برقابة الجمارك وبرقابة أخرى تجريها إدارة حصر التبغ والتبناك. وبالتالي، فإن عدم

ترخيص هاتين الجهتين بالمعاملة الجمركية الماثلة في هذه القضية يجعل من تصرف الإدارة مشروعاً، مما يجعل أساس دعوى الإبطال في هذه القضية غير مشروع. ونعود الآن لاستعراض وقائع القضية مركزين على طلبات وأدلة الجهة المستدعية (أولاً)، أسباب الإبطال المقدمة ضد القرار الوزاري (ثانياً)، وأخيراً موقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية (ثالثاً).

أولاً: طلبات وأدلة المستدعي

٤-الجهة المستدعية هي اتحاد مصانع ورق السيكارة، وهي شركة مساهمة خاصة لبنانية، تقدمت لدى المجلس بتاريخ ٩٨/١١/٢٤ بمراجعة تطلب بموجبها إبطال قرار الرفض الضمني لوزير المالية الناجم عن عدم رده على مذكرة ربط النزاع والتي تقدمت بها للوزارة المعنية بتاريخ ٩٨/٧/٢٩. ونعت المستدعية على القرار مخالفته لأحكام القانون وتجاوز حد السلطة، وكذلك عدم إلزامه إدارة الجمارك بعدم فرض تأشيرة إدارة حصر التبغ والتنباك على أية معاملة جمركية تتعلق بورق السيكارة، لأن ذلك يتضمن تجاوزاً لحدود اختصاصاتها. وقد عرضت المستدعية الوقائع التالية:

- أنها أصلاً تعمل منذ عشر سنوات في صناعة كل أنواع الورق والكرتون كنشاط رئيسي ثم أضيف له نشاطاً مكماً وهو صناعة ورق السجائر، بموجب قرار محافظ جبل لبنان رقم ٩٦٨ بتاريخ ٧٣/١١/٨ الذي رخص لها بصورة دائمة باستثمار معمل لقص الورق وطبعه وتحويله إلى ورق دفاتر سجائر مع حق تطوير وتحسين المؤسسة لصناعات إضافية مشابهة: مؤسسة مصنفة من الفئة الثانية، ونلاحظ استطراداً من ناحية ثانية إن مثل هذا الترخيص في إطار تنظيم الاحتكار الذي يتميز الحكم بشرحه بصورة عامة، يتعارض مع مثل هذا الترخيص الذي أعطاه المحافظ لأنه بذلك يكون قد خرج من حدود اختصاصه أصلاً. وبالتالي، فإذا كان يعود إليه قانوناً صلاحية الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية والتجارية المصنفة من الفئتين الأولى والثانية، إلا أنه ليس له أن يرخص بنشاط غير مشروع مثلما هي الحال بالنسبة للترخيص المعطى للشركة

المستدعية لأنه يتناقض ويخالف قانون ونظام الاحتكار العائد للدولة؛ وكان عليه عند الشك أن يتحقق لدى رؤسائه وبالذات الوزارة المعنية ومجلس الوزراء نفسه.

- تضيف الشركة أن المحافظ رخص لها أيضاً بإضافة علب لف السجائر على مصنعها بموجب قرار حديث رقم ٩٦/١٢/١٢. وهذا الأمر مثير للعجب لأنه ومرحلة بعد مرحلة تدخل الشركة في جوهر احتكار الدولة وفي عناصر إنتاج سلعة التبغ والتبناك؛ إذ لم يعد يبقى بعد صناعة علب لف السجائر بالإضافة للورق الذي يدخل في إنتاجها إلا الحصول على التبغ لصنع علب السجائر كاملة التصنيع منتهكاً بذلك في الصميم عملية احتكار الدولة.

٥- كتعبير عن رأينا الخاص في هذا الموضوع بالذات، نشير إلى أنه يجب على الدولة في ظل قيام هذا الاحتكار أن تعتمد إلى إلغاء هذا النشاط للشركة المستدعية، باعتبار أن الترخيص المعطى لها مشوب بعدم مشروعية جسيمة تكاد تصل إلى حد الانعدام؛ خصوصاً وأنه يمثل اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إشتراعية التي ما زالت موافقة على قانون احتكار الدولة؛ وبالتالي، فإنه لا يكون من حق الشركة أن تطلب التعويض لمنعها من الاستمرار في هذا النشاط غير المشروع؛ إن كل ما تستطيع أن تقوم به هذه الشركة هو اقتصار نشاطها في إطار الورق والكرتون فقط، وإنهاء كل علاقة لها في كل ما يتعلق بصناعة السجائر مهما كانت هذه الصلة قريبة أو بعيدة.

٦- وتضيف الشركة المستدعية، أنها وبخلال شهر أيلول ١٩٩٦ وفي إطار نشاطها المرخص له عمدت إلى تصدير ميكانات يدوية لللف السجائر؛ وعند عرض الطرد على إدارة الجمارك أحالت دورها الموضوع على كل من إدارة حصر التبغ والتبناك وعلى وزارة المالية بتاريخ ٩٦/١٠/١٧. وجاء رد الوزارة كما تقول المستدعية لصالحها فقد نفت الوزارة عن هذه الميكانات وصناعاتها الصفة المحظورة لأنها لا تدخل في عداد الآلات أو المعدات الميكانيكية الصالحة لصناعة التبغ والمحظر حيازتها طبقاً للقرار التشريعي رقم ٣٥/١/٣٠. ر.ل/١٦ ر. تاريخ

وهنا لا بد لنا من القول بأن الشركة المعنية ذهبت إلى حد الاعتقاد بأن موافقة وزارة المالية هذه هي نوع من الإجازة لنشاطها. بالإضافة إلى إفادتها بأن عملية تصنيع هذه الميكانات للفسجائر يجري تصديرها للخارج، وهي بالتالي لا تدخل على الأقل وبصورة مباشرة في صناعة التبغ المحظورة. بيد أن هذا القول يحتمل وجهات نظر مختلفة، ولا يعتبر متضمناً الحيلة والحذر الواجب اتخاذها من جانب الهيئة المسؤولة التي أعطت موافقتها.

٦- ونأتي للنقطة الأساسية التي أثارها القضية والتي دفعت المستدعية لربط النزاع مع وزارة المالية، وما نتج عنها من القرار الضمني بالرفض المطعون فيه. وتتمثل هذه الواقعة الجوهرية الهامة بأن الشركة المستدعية قد تقدمت لإدارة الجمارك بتاريخ ٢٣/١١/٩٦ ببيان الوضع في الاستهلاك لاستيراد ثلاثة طرود فلتر للسجائر، لكنها فوجئت بإحالة البيان من المراقب الجمركي إلى إدارة حصر التبغ والتبناك التي تبدو في نظر الشركة، العفريت المرعب الذي يلاحقها، ويضيق، على أعمالها غير المشروعة الحصار في الدخول في مجالات الاحتكار.

لكن رد الإدارة جاء سلبياً إذ اعتبرت بأن قانون وأنظمة الاحتكار التبغي تمنع منعاً باتاً اقتناء والاتجار وتصنيع التبغ وحياسة أية أجهزة أو آلات صناعية. كما تحظر اقتناء وبيع ورق لفائف السجائر دون ترخيص من إدارة حصر التبغ التي تمثل جهاز الدولة في الرقابة على ضمان وحماية الاحتكار التبغي.

ويبدو أن هذا الرد المشار إليه والذي أتى من المدير العام للإدارة اللبنانية ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك هو الذي أثار حفيظة الشركة المستدعية وخوفها، لأنه يمثل تهديداً لجوهر نشاطها المريح في صناعة ورق السجائر وفتح العيون الرقابية على هذا النشاط الغير مشروع أو حتى المشكوك في شرعيته.

نخلص من هذا كله للقول بأن الشركة المستدعية تقدمت إلى السيد وزير المالية بمذكرة ربط نزاع بتاريخ ٢٩/٧/١٩٩٨ صدر على أثر عدم الرد عليها خلال مهلة الشهرين على تقديمها قرار الرفض الضمني المطعون فيه.

ثانياً: أسباب الإبطال المقدمة من المستدعية

٧- تتلخص هذه الأسباب حول مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص والقانون. وفيما يلي بيان هذه الأسباب بصورة محددة:

- أنه لا يجوز التوسع في تفسير موضوع الاحتكار للتبغ والتبناك لأنه يشكل استثناء لنظام اقتصادي مكرس في مقدمة الدستور اللبناني، خصوصاً وأن مدة الاحتكار قد انتهت. وهذا يعني، أن كل توسع لدائرة الاحتكار تمثل مخالفة صريحة للشرعية والقانون وتجاوزاً بالتالي لحد السلطة.
- إن إدارة حصر التبغ والتبناك لا تتمتع بأية صلاحية للتأشير على المعاملات الجمركية وبالأخص على بيانات الوضع في الاستهلاك، على اعتبار أنه لا يوجد قانون يلحظ مثل هذا الأمر.
- إن إدارة الجمارك بإحالتها المعاملة إلى إدارة الحصر للتأشير مع عدم صلاحية هذه الإدارة، تكون بدورها قد خالفت القانون وخرقت كذلك قواعد الاختصاص.

٨- صدر قرار إعدادي من المستشار المقرر قضى بتكليف الفريقين في النزاع وضمن مهلة أسبوعين من تاريخ التبليغ بتقديم عدد من المستندات الضرورية لإكمال إجلاء القضية. وقد نفذت الجهة المستدعية الالتزامات المطلوبة منها لإنفاذ هذا القرار الإعدادي، في حين أن الدولة المستدعي ضدها لم تقدم المستندات المطلوبة منها رغم تمديد الأجل لها. إلا أنه ومع ذلك كما سنرى لم يشكل عدم رد الدولة دليلاً لمصلحة المستدعي على عدم مشروعية القرار الضمني المطعون فيه، كما يحدث في كثير من القضايا حيث يعتبر مجلس شورى الدولة عادة في عدم رد الإدارة على طلب القاضي قرينة على صحة ادعاء المستدعي وإبطال القرار والتسليم بعدم مشروعيته.

(ش.ل. قرار رقم ١٣ تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٠ جورج نعمة / بلدية عجلتون م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٣٠).

لكن في هذه القضية قام مجلس شورى الدولة برد الدعوى في الأساس لعدم توافقها مع القواعد النافذة وقت تقديم المراجعة، وذلك بعد قبولها من ناحية الشكل. ليس هذا فحسب بل شدد مجلس شورى الدولة على مشروعية قرار الرفض الضمني لوزير المالية المطعون فيه.

وفي تأسيسه لمشروعية هذا القرار رد مجلس الشورى على جوهر أسباب الاستدعاء الذي تمثل فيما قرره الشركة المستدعية في أنه لا يجوز التوسع في تفسير موضوع الاحتكار، كونه يشكل استثناء للنظام الاقتصادي الحر المكرس في مقدمة الدستور اللبناني، خاصة وأن مدة الاحتكار قد انتهت.

٩- لكن من ناحيتنا يمكن أن نرد على هذا الادعاء، بإبراز المثل الفرنسي في هذا المجال. ففرنسا تكرر كما نعرف نظاماً اقتصادياً حراً، لكن ذلك لم يمنعها مثل بلاد كثيرة تدين بذات النظام الحر من أن تأخذ وتقن احتكار سلعة وصناعة وتجارة التبغ والتبناك. من ناحية ثانية، ركز مجلس شورى الدولة في هذه القضية أيضاً على دحض ادعاء المستدعية المشار إليها أعلاه، وذلك على النحو التالي:

• بداية أشار المجلس إلى القانون رقم ١٥٧ بتاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٩ الرامي إلى إنهاء العلاقة التعاقدية بين الدولة والشركة ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك. إذ نص هذا القانون في مادته الوحيدة على أن "تعتبر العلاقة التعاقدية بين الدولة اللبنانية والشركة ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل. تتولى إدارة واستثمار احتكار التبغ والمرعية بالقانون حتى ٣١/١٢/١٩٧٤، منتهية حكماً بتاريخ ١/١/١٩٧٥، كما تعتبر التدابير والإجراءات التي اتخذتها الحكومات ووزارة المالية بعد ٣١/١٢/١٩٧٤ وحتى صدور هذا القانون، قانونية ونافاذة ولا يترتب للشركة المذكورة أية حقوق من أي نوع كانت".

وقد أكد مجلس الشورى مفهوم هذا النص الصحيح، وهو أن المشرع بالنص الذي أتى به قانون ١٩٩٩ المشار إليه قد اعتبر التدابير التي سبق واتخذتها الحكومات ووزارة المالية بعد ٣١/١٢/١٩٧٤ قانونية ونافاذة، في كل ما يتعلق بالعلاقة التعاقدية بين الدولة اللبنانية والشركة ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك، وباعتبار أن هذه العلاقة تكون منتهية بأثر رجعي وحكماً بتاريخ ١/١/١٩٧٥. والمشرع بذلك يكون قد أضفى الصفة القانونية المشروعة بأثر رجعي ودون أي

تحفظ على جميع التدابير والأعمال الإدارية المتخذة منذ هذا التاريخ وحتى صدور القانون رقم ١٥٧ لعام ١٩٩٩ المشار إليه أعلاه.

- وقد استنتج مجلس الشورى بحق أن القانون المذكور يندرج في إطار قوانين التصديق les lois de validation التي تضيي الشرعية على أعمال إدارية في دائرة معينة وبأثر رجعي.
(ش.ل. قرار رقم ٣١ تاريخ ١٣/١٢/٢٠٠٠ الشركة اللبنانية ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل./ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٧٠).

١٠- بالرجوع إلى الفقه الفرنسي في القانون العام، يذكر مجلس الشورى أن هذه القوانين تتضمن خروجاً على مبادئ قانونية أساسية، هي: مخالفة المبدأ الذي يقضي بعدم تدخل المشرع في النزاعات المعروضة على القضاء، والذي بدوره يتفرع عن مبدأ الفصل بين السلطات. كذلك تخالف قوانين التصديق مبدأ عدم رجعية القوانين. كما تخالف أخيراً مبدأ شرعية الأعمال الإدارية، والذي يقضي بأن شرعية الأعمال الإدارية يكون تقديرها من ناحية مدى توافقها مع الأحكام والقواعد القانونية المعمول بها بتاريخ اتخاذ هذه الأعمال الإدارية.

ويترتب على مخالفة قوانين التصديق لهذه المبادئ القانونية العامة الثلاثة كما أبرز مجلس الشورى هي في وجوب تفسير هذه القوانين بصورة ضيقة أو حصرية، وعدم إعطائها مدلول أوسع من ذلك الذي قصد المشرع إعطاءها إياه. ونجد في هذا الموقف لمجلس الشورى متطابقاً مع اجتهاده المستقر في أنه إذا كان جائزاً للمشرع بنص قانوني خاص مخالفة مبدأ من المبادئ القانونية العامة، إلا أن القاضي الإداري عليه أن يلجأ إلى تفسير المبدأ بصورة ضيقة.

(ش.ل. قرار رقم ٩١/٥١-٩٢ فؤاد مخول / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٣ ص ٢٤٢).
وقد وصل الأمر أحياناً بمجلس الشورى لا سيما في حالة مخالفة القانون لمبدأ جوهرى أن يسعى القاضي بتفسير النص تفسيراً ضيقاً ليصل من بعدها إلى إهدار نص القانون المخالف وإعلاء المبدأ العام الجوهرى.

١١- وبناء على قاعدة التفسير المطبق لقوانين التصديق المخالفة لعدد من المبادئ العامة، قرر مجلس الشورى، إن ما تضمنه القانون رقم ١٥٧/١٩٩٩، من تصديق على التدابير والإجراءات والقرارات التي اتخذتها الحكومة ووزارة المالية بعد ٣١/١٢/١٩٧٤؛ وحتى تاريخ صدور القانون فيما يتعلق حصراً بتلك التدابير والقرارات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الدولة والشركة المحنكرة والمنجزة في إطارها، فإنه يخرج عن نطاق تطبيق القانون المذكور القرارات غير التنظيمية أو الفردية التي اتخذتها وزارة المالية في مواجهة الأشخاص الثالثين في إطار تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بحصر التبغ والتبناك، والتي منها القرار موضوع المراجعة الراهنة.

وفيد ذلك، من ناحية أن قانون ١٩٩٩ لم يلغ نظام الاحتكار للدولة مطلقاً في شأن التبغ والتبناك بل فقط في شأن العلاقة التعاقدية مع الشركة المحنكرة سابقاً. كما يفيد من ناحية ثانية أن القرارات الإدارية السابق صدورها على هذا القانون، ومنها القرار المطعون فيه، والتي تمس أشخاصاً ثالثين ليس مشمولاً بقانون التصديق وما أضفاه من شرعية على التدابير الإدارية سابق الإشارة إليها. ومن ثم ترتباً على كل ذلك فيكون تقدير شرعية القرار المطعون فيه بالاستناد إلى أحكام قوانين الاحتكار التبغي المعمول بها بتاريخ صدوره في ٢٩/٩/٩٨ نتيجة عدم جواب وزارة المالية على مذكرة ربط النزاع المسجلة لديها في ٢٩/٧/١٩٩٨.

وبناءً على ذلك رأى مجلس الشورى أن المادة ٤٥ من قانون الجمارك رقم ٤٢٢ تاريخ ٣٠/٨/١٩٥٤ المعمول به بتاريخ صدور قرار الرفض الضمني المطعون فيه، يتضمن أن البضاعة المحظور استيرادها أو تصديرها لأي سبب كان، أو تلك التي يخضع لقيود أو معاملات خاصة تعتبر من البضائع الممنوعة بحيث لا يجوز استيرادها أو تصديرها ما لم تكن مرفقة بإجازة أو ترخيص أو مستند قانوني آخر مؤشر عليه عن الإدارة المختصة". ويدخل في هذا الإطار البضائع المحنكرة في إنتاجها وتسويقها لمؤسسة تتبع القطاع العام الحكومي، كالتبغ والتبناك وما يدخل في حكمهما والواقعين تحت احتكار إدارة حصر التبغ والتبناك.

١٢- ونتيجة لما سبق يكون تقدير مشروعية القرار المطعون فيه متوقفاً على ما إذا كان ورق السيكارة يدخل في نطاق البضائع الممنوعة أو المحكرة، بحيث لا يجوز إدخالها أو إخراجها من لبنان على ترخيص أو تأشير من قبل إدارة حصر التبغ والتبناك طبقاً لما رأته إدارة الجمارك، وتراه المستدعية أنه غير مشروع وليس ضرورياً.

ونأتي هنا للمرحلة النهائية من تحليل مجلس الشورى لينتهي إلى مشروعية القرار المطعون فيه، وبحق، وبالتالي رد دعوى الإبطال في الأساس.

إذ يقول مجلس الشورى أن القرار التشريعي رقم ١٦/ل.ر.تاريخ ١٩٣٥/١/٣٠ ما زال قائماً وناظراً وما زال بالتالي كل عناصر عملية التبغ والتبناك بكافة أوجهها صناعة وتجارة خاضعاً لاحتكار الدولة اللبنانية. ولم يغير من هذا الوضع الاحتكاري قانون رقم ١٥٧ لعام ١٩٩٩ الذي اقتصر على إنهاء العلاقة التعاقدية بين الدولة والشركة المحكرة والتي كانت تعمل باسم الدولة صاحبة الاحتكار الأصلي. وما زال القرار التشريعي الأصلي وما يلحقه من أنظمة تطبيقية نصوصاً سارية المفعول، وآلت أداة رقابة الدولة اللبنانية إلى إدارة الحصر للتبغ والتبناك، كإدارة عامة لبنانية تابعة للحكومة مباشرة. من ناحية أخرى ينتج من نصوص مواد القرار التشريعي المؤسس للاحتكار للدولة لعام ١٩٣٥ أن بيع ورق السجائر أو ورق لفائف على شكل دفاتر ما زال أمراً محصوراً بإدارة احتكار الدولة، بحيث أن بيع لفائف المذكورة أو تصنيعها يتطلب حتماً إجازة أو ترخيص تمنحه إدارة الاحتكار ممثلة في إدارة الحصر المشار إليها أعلاه، وذلك تحت طائلة عقوبات جزائية على المخالفين وهي عقوبة الغرامة والمصادرة للأشياء المحجوزة؛ وعلى كل من يخالف أحكام القرار التشريعي رقم ١٦/ل.ر. لعام ١٩٣٥ من خلال صنع أو اقتناء أشياء - كورق السكائر أو العلب - يتبين من ماركاتها والكتابات المذكورة عليها أنها معدة لصناعة السكائر أو لوضع المنتجات المصنوعة في علب أو رزم مهما كان شكلها". ومن ثم يكون تصنيع واقتناء لفائف أو ورق السجائر مشمولاً بالمنع والاحتكار، مما يترتب عليه اعتبارها من البضائع الممنوعة أو المحكرة التي يقتضي لاستيرادها ورفع المنع عنها أن يرفق التصريح عنها بإجازة أو تأشيرة من إدارة حصر التبغ والتبناك. وهو ما يؤدي إلى اعتبار القرار المطعون

فيه متوافقاً مع أحكام القوانين الجمركية وقوانين وأنظمة الحصر المعمول بها بتاريخ صدوره، الأمر الذي يقتضي صحة هذا القرار المطعون فيه وريداً لمراجعة المقدمة لأجل إبطاله بالأساس.

١٣- وفي النهاية، فإنه تجدر بنا الإشارة إلى نقطة هامشية في الحكم موضوع التعليق تتصل بالشكل وتخطاها مجلس شورى الدولة ولم يتوقف عندها ولم تثيرها الدولة المستدعي ضدها على ما يبدو.

إن هذه النقطة القانونية الشكلية تتصل بتقديم المستدعي لمذكرة ربط نزاع في القضية لاستصدار قرار صريح وضميني، ثم قام بالطعن فيه كقرار ضميني بالرفض. إن هذه النقطة، تتمثل في الأصل وطبقاً للاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة بوجوب تقديم مذكرة ربط نزاع في منازعات القضاء الشامل.

(ش.ل. قرار رقم ٣٦٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١٨ حسن وخضر صالح/ مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٥٢٣).

وهذا بالطبع عائد لعدم وجود قرار مما يستدعي عرض مطالب صاحب العلاقة على الوزير المختص، واستصدار قرار صريح بالرفض نتيجة مذكرة ربط النزاع طبقاً للمادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة.

لكن الأمر يتصل في القضية التي بين أيدينا بمنازعة إبطال وليس قضاء شامل، لأننا أقرب إلى القضاء الموضوعي الهادف لإبطال موقف لجهة الإدارة ينتج عن تدبير يلحق الضرر بصاحب الشأن. هذا بالإضافة إلى عدم الفائدة من مذكرة ربط النزاع حتى في مراجعة الإبطال إذا كنا إزاء قرار إداري صريح وضار.

(ش.ل. قرار رقم ٦١٦ تاريخ ٢٠٠١/٧/٩ اسمهان زرزور/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٩٣٠).

بيد أن موقف الإدارة قد يكون غامضاً في بعض الحالات الخاصة، إذ أنها تلجأ في بعض الأحيان إلى الإقناع أو للتأخير في البت بطلبات المستدعي أو أنها تلوذ بالصمت، رغم أننا لسنا في مجال من مجالات القضاء الشامل. وهو ما تحقق في هذه القضية محل التعليق، لأن إدارة حصر التبغ حينما أحيل أمر الطرود المطلوب استيرادها من الشركة المستدعية التي تأخرت في الرد.

١٤- وحينما خاطبتها مباشرة الشركة المستدعية أجاب مدير الإدارة بأن قانون وأنظمة الاحتكار التبغي، تمنع منعاً باتاً اقتناء والاتجار وتصنيع التبغ وحياسة أية أجهزة أو آلات لصناعته، كما تحظر اقتناء وبيع ودق لفائف السجائر دون ترخيص من إدارة الحصر. ونظراً لعدم صدور هذا الترخيص من الإدارة وامتاعها عن إعطائه، لم يكن أمام الشركة المستدعية إلا السعي لاستصدار قرار من السلطة الإدارية التسلسلية الأعلى ألا وهو وزير المالية، ومن هنا جاءت ضرورة تقديم مذكرة ربط النزاع إلى الوزير الذي نتج عنها قراره الضمني بالرفض نتيجة السكوت والصمت لمدة شهرين؛ فقامت الشركة بالطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة كما رأينا.

وهكذا نريد أن نشدد على القول مبدئياً لا تتطلب دعاوى الإبطال لتجاوز حد السلطة على خلاف منازعات القضاء الشامل مذكرة ربط نزاع ولا مجال مبدئياً للأخذ بها. وهذا عائد بالطبع إلى وجود قرار صريح إداري نافذ وضار توجه إليه مراجعة الإبطال ضمن المهلة؛ إلا إذا أراد صاحب الشأن تقديم مراجعة إدارية وهي تختلف عن مذكرة ربط النزاع. (ش.ل. قرار رقم ٥١ تاريخ ٩٩/٤/٢٨ شركة إيرويان/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٥٢٢؛ ش.ل. قرار رقم ٢٩٦ تاريخ ٩٩/١/٢٨ إلياس/ بلدية لبعاء م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٢٩٠).

لكن هذا الأصل والمبدأ العام يرد عليه استثناء تظهر فيه ضرورة، لا سيما في حالة ما إذا كان الأمر يتصل بالجواهر في منازعة إبطال الإدارة المعنية ممتعة بالفعل عن إصدار القرار، أو تأخرت عن الحد المعقول، في هذا الوضع الاستثنائي، يضطر صاحب العلاقة الذي يلحقه الضرر إلى تقديم مذكرة ربط نزاع إلى السلطة الإدارية الصالحة (الوزير المختص) ليستصدر قراراً بالرفض الصريح أو الضمني لعدم الرد؛ ثم يتوجه لتقديم مراجعة الإبطال بشأنه إلى مجلس شورى الدولة؛ هذا على الرغم من أن جوهر المنازعة لا تنضوي تحت لواء القضاء الشامل بل تحت راية قضاء الإبطال الموضوعي.