دراسة

تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠١/٧١ ـ ٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥(*)

د. فوزت فرحات
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

قرار رقم: ٢٠٠١/٧١ ـ ٢٠٠٢

تاريخ: ٢٠٠١/١٠/٢٥

رقم المراجعة: ٢٠٠١/٩٩٩١

طالبة إعادة المحاكمة: الدولة

المطلوب إعادة المحاكمة بوجهه: السفير الياس غصن

الهيئة الحاكمة:

الرئيس: خالد قباني

المستشار: سليمان عيد

المستشار: ضاهر غندور

* * *

طلبت الدولة في هذه المراجعة من رئيس هيئة القضايا بوزارة العدل إعادة المحاكمة بشأن القرار الصادر عن هذا المجلس بالرقم ٢٠٥ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ القاضي بنقض القرار الصادر عن الهيئة العليا للتأديب رقم ١٩ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢ بإنزال عقوبة إنهاء الخدمة بحق السفير الياس غصن لتجاوزه الواجبات الوظيفيّة الملقاة على عاتقه وإلحاقه ضرراً بالمال العام. وكان السبب الأول في طلب إعادة المحاكمة هو عدم صلاحية مجلس شورى الدولة أصلاً للنظر بطلب نقض قرار الهيئة العليا للتأديب بحق السفير، إضافة إلى أسباب أخرى تتمحوّر حول فقدان التعليل وإغفال البت في بعض الأسباب الجديّة المبداة لرد طلب النقض.

وقد قبل مجلس شورى الدولة مراجعة إعادة المحاكمة شكلاً لتقديمها في مهلة الشهرين من تاريخ تبليغ قرار مجلس شورى الدولة المطعون فيه. أمّا في الأساس، فقد ردّ المجلس مراجعة إعادة المحاكمة مفنّداً أسبابها المشار إليها لعدم قيامها على أساس صحيح قانوناً وواقعاً.

والذي استرعى انتباهنا في طلب إعادة المحاكمة هذه قد تجلّى بالادّعاء بعدم صلاحية مجلس الشورى بطلب نقض قرار الهيئة العليا للتأديب الذي قبله المجلس وفصّل فيه بالقرار موضوع إعادة المحاكمة.

وقد كانت نقطة الارتكاز الأساسية في تقرير عدم

(*) نشر هذا القرار في «الحياة النيابية»، المجلد ٤١، كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠١.

الصلاحية من وجهة نظر الدولة المستدعيّة ينحصر في أن قرار الهيئة العليا للتأديب بحق السفير قد صدر بتاريخ ٢/ ١٢/ ١٩٩٩ أي من تاريخ سابق على صدور التعديل التشريعي لنظام مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ٢٢٧/ ٢٠٠٠. ومن أبرز التعديلات التي تضمّنها هذا القانون تلك المتعلّقة بالمادة ٦٤ من نظام مجلس الشورى التي أعطت لهذا المجلس وخلافاً لأي نص آخر، حق الفصل في النزاعات المتعلّقة بتأديب الموظفين. وكان الهدف من وراء هذا الاجراء العمل على تدعيم الضمانات المعطاة للموظفين في مجال التأديب، وهو يشمل التأديب بالطرق الإدارية والتسلسلية، أو بواسطة الهيئة العليا للتأديب. هذا مع العلم بأن الوضع القانوني قبل صدور القانون رقم ٢٢٧/ ٢٠٠٠ كانت تحكمه المادة ١٣ من القانون رقم ٥٤/ ١٩٥٦ والتي كانت تنص على «أن قرارات الهيئة العليا للتأديب تعتبر غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل. وهكذا استبعدت الحكومة عدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في نقض قرار الهيئة العليا للتأديب الذي صدر بتاريخ ٢/ ١٢/ ١٩٩٩، أي بتاريخ سابق على تاريخ صدور القانون رقم ٢٢٧/ ٢٠٠٠ الذي صدر في ٣١/ ٥/ ٢٠٠٠، والذي لم يعطه المشرّع أثراً رجعياً. إضافة إلى أن التعديل المذكور الذي منح الحق لمجلس شورى الدولة بالفصل في النزاعات التأديبية لا ينطبق على قرار الهيئة العليا للتأديب موضوع المراجعة الذي صدر بتاريخ سابق في ظل المادة ١٣ من القانون ٥٤/ ٦٥ والتي كانت تمنع الطعن.

وقد رفض مجلس شورى الدولة مقولة هذا الادعاء بعدم صلاحيته على الرغم من تسليمه بواقعين اثنين:

١) بأنّ التعديل التشريعي الذي أدخله القانون رقم ٢٢٧/ ٢٠٠٠ لا ينطبق بذاته على القرارات التأديبية السابقة عليه، والتي صدرت عن الهيئة العليا للتأديب تطبيقاً للأثر المباشر للقانون الجديد وعدم سريانه على الوقائع والقرارات التي حدثت وتحقّقت قبل صدوره (قرار م.ش.د. رقم ٢٦٩/ ٩٨ تاريخ ٥/ ٢/ ١٩٩٨).

٢) بأن قرارات الهيئة العليا للتأديب تعتبر من قبيل قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية التي كان من الممكن أن ينظر بها مجلس الشورى بطريق الطعن بالنقض. كما وأن هذا المجلس قد سبق له في اجتهاداته السابقة أن اعتبر نص المادة ١٣ من القانون ٥٤/ ٥٦ بصياغته المانعة من الطعن أيضاً بطريق النقض أو التمييز.

لأن عبارة المادة ١٣ حينما منعت الطعن لتجاوز حد السلطة صراحة قد رمت إلى استبعاد الطعن بالنقض، خصوصاً وأن قرارات الهيئة العليا للتأديب لا تعتبر قرارات إدارية محضة يجوز الطعن فيها بالإبطال، وإنما هي قرارات إدارية يطعن فيها بطريق التمييز أو النقض.

إن مجلس شورى الدولة الذي يسلّم بهاتين النقطتين السالفتي الذكر، نادى بصلاحيته سالكاً طريقاً آخراً يتصل بالمبادىء العامة الدستورية، والتي من بينها حق الأفراد في الطعن أو المراجعة القضائيّة كحق من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة، أو كمبدأ عام يتمتّع بالقيمة الدستوريّة.

وبناءً على ذلك تصبح المادة ١٣ من القانون ٥٤/ ٥٦ غير قابلة للتطبيق وفاقدة القوة التشريعيّة لعدم دستوريتها من الناحيّة الموضوعيّة، إذ إنها تهدر حق الموظفين في التمتّع بحق الطعن القضائي كحق دستوري أساسي. وينتج عن ذلك عدم تمكّن مجلس شورى الدولة من تطبيق هذا النص (المادة ١٣) المانع من الطعن بالنقض، لكونه قد أهدر هذا المبدأ الذي يتمتّع بالقيمة الدستورية.

إن هذه النتيجة التي استخلصها مجلس الشورى تستند إلى قرار المجلس الدستوري الذي قضى بعد صدور قرار الهيئة العليا للتأديب موضوع المراجعة ـ مراجعة رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/ ٦/ ٢٠٠٠ بأن حق الطعن بالنقض أو التمييز ضد قرارات الهيئة الإدارية ذات الصفة القضائية ومنها المجالس التأديبيّة يعتبر حقاً دستورياً من الانتظام العام. فهو مشتق من حق التقاضي كمبدأ من المبادىء ذات القيمة الدستورية التي تستخلص من مواد وروح الدستور اللبناني.

وقد جاء قرار المجلس الدستوري المشار إليه أعلاه بمناسبة الطعن في الفقرة الثانية من المادة ٦٤ الجديدة التي أتى بها القانون رقم ٢٢٧/ ٢٠٠٠ المعدّل لنظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥. إن هذه المادة الجديدة قد تضمّنت في الحقيقة فقرتين تبدوان متعارضتين تماماً في المعنى والروح.

ففي حين كرّست الفقرة الأولى ضمانة حق التقاضي عن طريق إعطاء عموم الموظفين حق الطعن أمام مجلس شورى الدولة كقضاء إداري، جاءت الفقرة الثانية في معنى معاكس ومتناقض تماماً مع الفقرة الأولى إذ نصّت على أن لا «تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض». وهذا يعني حرمان قضاة القضاء العدلي من هذه الضمانة الجوهريّة لحق التقاضي والتي كانوا يتمتعون فيها من قبل، أي من حق الطعن بالتمييز ضد قرارات مجلس القضاء الأعلى كمجلس تأديب والذي كان سبق واستقرّ عليه الاجتهاد الإداري منذ زمن بعيد. (انظر قرار رقم ٢٠ تاريخ ١٩٥٩/١/٢٣ مجموعة إدارية ـ السنة الثانية ص ٢٢، والقرار رقم ٧ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩ مجلة القضاء الإداري العدد ١٣ ١٩٩٩ المجلد الأول ص٢٠.).

هذا الحرمان للقضاة العدليين من الطعن بالتمييز ضد القرارات التأديبية يبدو متعارضاً مع مبدأ المشروعية، وبالذات مع مبدأ حق الطعن بالنقض كمبدأ قانوني عام (بالإضافة لتعارضه مع اجتهاد مستقر لمجلس شورى الدولة المشار إليه أعلاه).

فضلاً عن كونه يتعارض تعارضاً صارخاً مع المادة ١١٧ التي تضمّنها نظام مجلس شورى الدولة العائد لعام ١٩٧٥ التي قنّنت وكرّست مبدأ الطعن بالنقض ضد كل القرارات النهائية الصادرة من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية حتى ولو لم ينص القانون على ذلك. (مبدأ مراجعة النقض لها طابع الانتظام العام، إذ من شأنها أن تؤمن وفق المبادىء العامّة للقانون احترام مبدأ المشروعية. م.ش.د. (مجلس القضايا قرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩ م.ق. ١٠، العدد ١٣ ١٩٩٩ ص٢٠).

وبعد صدور قرار المجلس الدستوري رقم ٥ العائد لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه أعلاه تقرّر بناء على المراجعة المقدمة إليه عدم القبول بدستوريّة هذه الفقرة الثانية من المادة ٦٤ الجديدة، على أساس **أن حق مراجعة القضاء أو الطعن القضائي هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية أو هو مبدأ عام يتمتّع بالقيمة الدستورية**. وإنه بناءً على ذلك يكون لكل انسان أن يمارس الطعن القضائي وما يتفرّع عنه بالنسبة للقضاة وغيرهم من حق مراجعة النقض، حتى ولو جاء نص تشريعي يقرّر خلاف ذلك، لأن مثل هذا النص يصبح مخالفاً لهذا المبدأ الدستوري «حق التقاضي».

إزاء هذا الاجتهاد الدستوري أصبح من العسير على مجلس الشورى أن يحكم بالمبدأ العكسي المخالف ضد قرارات مماثلة تماماً لتلك التي حكم المجلس الدستوري بإحقيّة التمييز بشأنها. فالمجلس التأديبي العام (الهيئة العليا للتأديب) تماثل في تكييفها لمجلس تأديب القضاة.

فكلاهما هيئتان إداريتان ذات صفة قضائيّة. ولا يمكن بالتالي أن نقر بدستورية حق التمييز ضد قرارات أحدهما، وفي الوقت نفسه ننكر هذا الحق المماثل بشأن قرارات الهيئة الأخرى، خصوصاً وأن كلتاهما تصدران قرارات قضائية في مجال التأديب ذاته، وإزاء موظفين عموميين.

لذلك كان من غير الممكن أن نتصوّر بأن يأتي اجتهاد مجلس شورى الدولة وهو من حماة حقوق الأفراد وحرياتهم مخالفاً لاجتهاد رفيقه الأكبر المجلس الدستوري، خصوصاً وأن التجربة الفرنسية التي استلهمها لبنان برهنت على تكامل قوي بين هاتين الجهتين القضائيتين. (راجع على سبيل المثال La protection des libertes publiques par le conseil constititionnel et le conseil d'Etat. Mm Jacques Robert. Collogue des 21-22 Janvier 1988 au senot. Ed. Monchrestien p.423 ets.

لذلك وقف مجلس شورى الدولة إلى جانب المجلس الدستوري ليرفضا معاً هذا الموقف المتناقض للمشرّع اللبناني: إعادة ضمانه ضائعة للموظفين (فقرة أولى من المادة ٦٤)، مع إهدار ضمانة مستقرة وقائمة بالنسبة للقضاة بالذات الذين كفل الدستور استقلالهم (فقرة ثانية من المادة ٦٤). ونحن إذن نحيّي هذا الموقف الشجاع للقاضي الإداري الذي وقف بوجه المشرّع لمنعه من مصادرة حق التقاضي مستنداً أيضاً وأيضاً على قوة القضية المحكمة والمطلقة لقرارات رفيق دربه المجلس الدستوري. إن هذه القرارات تعتبر ملزمة لكل سلطات الدولة ولكل الجهات القضائية. وهذا يعني عملياً التزام مجلس شورى الدولة كقضاء إداري بتقرير عدم دستورية كل نص يمنع الطعن بالنقض ضد قرارات أي هيئة إدارية ذات صفة قضائية، حتى ولو تقاعس المشرّع أو أهمل في تطبيق مقتضى حكم المجلس الدستوري بإلغاء النص المقضي

بدعم دستوريته.

إزاء هذه الايجابيات التي نؤيدها هناك أمر لا بد من أن نتحفّظ بشأنه، وهو ما ورد في تأسيس قرار مجلس شورى الدولة من ناحية قوله «إن إبطال المجلس الدستوري لنص تشريعي لا يؤدي فقط إلى بطلان هذا النص، بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضي بإبطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتّع بالقيمة الدستورية، لأن هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصفة نهائية...».

إن ما يزعج هنا هو الاطلاق والتعميم الواردين في العبارة المشار إليها أعلاه. فهذا الإطلاق يتضمّن قدراً من الخطورة، إذ قد يختلف التقييم من حالة لأخرى، خصوصاً في مدى التطابق والتماثل بين النص المحكوم بعدم دستوريته من المجلس الدستوري وبين نص آخر يراه مجلس الشورى مطابقاً أو مشابهاً. ما يعتبر متماثلاً أو غير متماثل لا يحكمه معيار واضح. وإذا ترك الأمر لتقدير القضاء الإداري ليطبق ما يراه مماثلاً أم لا فإن هذا الأمر قد يؤدي إلى التناقض في التقدير بين قاضٍ وآخر، فالمسألة تصبح محض شخصية طالما لايحكمه معيار منضبط.

وأكثر من ذلك فإن السير بمنطق تقدير التماثل أو عدمه يفتح لمجلس الشورى باب الخروج عن دوره كقضاء إداري لينصّب نفسه قاضياً دستورياً موازياً للمرجع الدستوري الرسمي المتمثّل بالمجلس الدستوري.

لذلك،

فإنه ومقابل التأييد لموقف مجلس الشورى الذي اعتبر فيه أن حق الطعن بالتمييز هو من المبادىء ذات القيمة الدستورية، فإننا نرفض أن يُعطى هذا المجلس أو القضاء العدلي لنفسه الحق في تقدير أن نصاً تشريعياً يعتبر مماثلاً أو مشابهاً لنص آخر سبق وقضى المجلس الدستوري بإبطاله. فإذا قلنا بأن قرارات المجلس الدستوري في فرنسا أو في لبنان تتمتّع بقوة إلزام مطلقة إزاء السلطات القضائية كافة، فإن الخلاف كل الخلاف يدور حول مدى وإطار هذا الإلزام. فمجال الإلزام يجب أن يكمن في النص غير الدستوري الوارد في منطوق قرار المجلس الدستوري ولا يمكن أن يمتد إلى أي نص آخر مهما قيل أنه مشابه أو حتى مماثل أو مطابق. إن مؤدى هذا المنطق المطلق قد يؤدي إلى انتزاع المحاكم حق رقابة دستورية القوانين المعقود لواءها للمجلس الدستوري وحده (المادة ١٨/ ٢ من قانون إنشاء المجلس الدستوري الصادر عام ١٩٩٣).