

تعليق على قرار "أنطوان جوزيف أوريان"

في موضوع الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة الفرعية في دائرتي جبل لبنان الثانية وبيروت الثانية لانتخاب خلفين للمرحومين النائبين بيار الجميل ووليد عيدو في الخامس من شهر أب 2007

جورج سعد، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية
نشر في مجلة العدل، 2007، العدد الرابع، ص 1645.

تعليق على قرار "أنطوان جوزيف أوريان"، الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني، مجلس القضايا، الرقم 2007/2006/701، تاريخ 2007/7/18، في موضوع رد مراجعة الطعن بالمرسوم الرقم 493 تاريخ 2007/6/16 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/7/3، العدد 40، صفحة 4105. 4106 والرامي إلى دعوة الهيئات الانتخابية الفرعية في دائرتي جبل لبنان الثانية وبيروت الثانية لانتخاب خلفين للمرحومين النائبين بيار الجميل ووليد عيدو في الخامس من شهر أب 2007.

القسم الأول: النقاط التي لم تثر اهتمام الشورى

تقدم السيد جوزف انطوان اوريان بتاريخ 2007/7/6 بمراجعة لدى مجلس الشورى بوجه الدولة طلب بموجبها وقف تنفيذ وإبطال المرسوم رقم 493 تاريخ 2007/6/16 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/7/3، العدد 40، 4105 . 4106 ومفاعيله اللاحقة واعتباره لاغياً، لأسباب عديدة سوف نتطرق لها بالتفصيل لاحقاً.

الفقرة الأولى: الوقائع ودفعات المستدعي ورد الدولة

1- الوقائع

سوف نعرض بإيجاز لهذه الوقائع كما جاءت في استدعاء المستدعي مع قول ملاحظتنا عندما نجد ذلك ممكناً:

يقول المستدعي إنه "بتاريخ 2006/11/11 وعلى أثر استقالة جميع وزراء طائفة معينة من الحكومة، اتخذ رئيس الجمهورية قراراً قضى باعتبار الحكومة غير شرعية وغير موجودة لمخالفتها نص

الفقرة (ي) من مقدمة الدستور، وعلى هذا الأساس، قاطع رئيس الجمهورية جلسات مجلس الوزراء وامتنع بالتالي عن توقيع أي مرسوم تصدره هذه الحكومة، كون هذه المراسيم صادرة واقعاً عن سلطة تقتقر للشرعية والمشروعية والميثاقية¹.

تمنعت الحكومة عن إصدار مرسوم دعوة الهيئات الناخبة في الدائرة الثانية في المتن بناء على استشارة صادرة عن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل التي اعتبرت ان مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية هو من صلاحية رئيس الجمهورية، وبالتالي ان مثل هذا المرسوم هو بحاجة الى توقيع رئيس الجمهورية. ولكن بعد إغتيال النائب وليد عيدو عقد مجلس الوزراء جلسة عادية بتاريخ 2007/6/16 قرر خلالها الموافقة على مشروع المرسوم المطعون فيه الرامي الى دعوة الهيئات الانتخابية الفرعية في دائرتي جبل لبنان الثانية وبيروت الثانية لانتخاب خلفين للمرحومين النائبين بيار الجميل ووليد عيدو. بعد إحالة مشروع المرسوم إلى رئاسة الجمهورية ردت هذه الأخيرة المشروع بالتوافق مع موقف رئيس الجمهورية الذي يعتبر الحكومة غير شرعية وتالياً القرارات الصادرة عنها. إلا أن مجلس الوزراء أصرّ على موقفه ونشر المرسوم بتاريخ 2007/7/3 في الجريدة الرسمية، العدد 40، الصفحة 41064105.

2- الأسباب التي يدفع بها المستدعي

بعد أن يؤكد المستدعي مصلحته الشخصية والمباشرة في تقديم هذه المراجعة يسند مراجعته إلى اسباب جدية ومهمة، ذاهباً إلى أن هذا المرسوم يُلحق ضرراً بليغاً به وبالشعب اللبناني وبرئاسة الجمهورية، مما يقتضي معه اصدار القرار بوقف التنفيذ..

ثم يسند ضرورة إبطاله لصدوره عن سلطة لا صلاحية لها في إصداره لأن رئيس الجمهورية هو المرجع المختص لإصدار مرسوم الدعوة لإجراء الانتخابات الفرعية، وفقاً لما نصت عليه المادة السابعة والمادة الثامنة² من قانون الانتخاب رقم 171 تاريخ 2000/1/1 واستناداً الى رأي هيئة التشريع

¹ - هنا من غير الواضح للقارئ إذا كان المستدعي هو من يعتبر 'كون هذه المراسيم صادرة واقعاً عن سلطة تقتقر للشرعية والمشروعية والميثاقية"، أم أن هذا رأي رئيس الجمهورية. لا يهم هذا الأمر إلا من الناحية التقنية: فقد كان من الأفضل القول "امتنع رئيس الجمهورية عن توقيع أي مرسوم تصدره هذه الحكومة كونه (أي رئيس الجمهورية) يعتبر هذه المراسيم صادرة واقعاً عن سلطة تقتقر للشرعية والمشروعية والميثاقية. على المستدعي، في هذه القضية بالذات، عرض الأمور لا إتخاذ موقف من شرعية الحكومة أم عدم شرعيتها، ما يُضعف استدعاءه. في أي حال أعتقد أنها مشكلة صياغة وأن المستدعي هنا ينقل ليس إلا موقف رئيس الجمهورية.

² - من قانون رقم 171 - صادر في 2000/1/6:

المادة 7- تدعى الهيئات الانتخابية بمرسوم وتكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الانتخابية ثلاثين يوماً على الاقل. وتجري الانتخابات العامة خلال الستين يوماً التي تسبق موعد انتهاء ولاية المجلس النيابي وذلك فيما خلا الحالة التي يُحل فيها المجلس..

المادة 8- اذا شغل احد المقاعد بسبب الوفاة او الاستقالة او لاي سبب آخر، تجري الانتخابات للمقعد الشاغر خلال ستين يوماً ابتداء من تاريخ شغوره ويعتبر المركز شاغراً من تاريخ الوفاة ومن تاريخ قرار مجلس النواب في الحالات الاخرى، او من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري في

والاستشارات الصادر بتاريخ 2007/3/13. كما يرى أن هذا المرسوم مخالف لأحكام المادة 41 من الدستور اللبناني (إذا خلا مقعد في المجلس يجب الشروع في انتخاب الخلف في خلال شهرين، ولا تتجاوز نيابة العضو الجديد أجل نيابة العضو القديم الذي يحل محله)...

3- رد الدولة

ردت الدولة بتاريخ 2007/7/9 على طلب وقف التنفيذ معتبرة أن شروط المادة 77 من نظام الشورى ليست قائمة لغياب أسباب جدية وهامة. ومن ناحية أخرى رأت أن هذا المرسوم يندرج ضمن الأعمال الحكومية وبالتالي فإن الشورى غير صالح للنظر في هذه المراجعة. ثم دفعت بأن المستدعي لا يملك لا المصلحة ولا الصفة للدعاء لأنه مواطن وليس مرشحاً ولأن المشتري اللبناني لم يشأ ان يجعل من مراجعة الإبطال دعوى شعبية *action populaire* يقدمها من يشاء. وأخيراً اعتبرت الدولة أن مجلس شورى الدولة غير صالح أصلاً للنظر في هذه المراجعة لأنه يعود للمجلس الدستوري أمر النظر في المواضيع والنزاعات التي لها علاقة بصحة الانتخابات النيابية، بما فيها دعوة الهيئات الناخبة لانتخاب النواب على اعتبار أن مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية لا يشكل عملاً منفصلاً بحد ذاته عن هذه الاعمال الانتخابية.

الفقرة الثانية: بعض النقاط المثارة ذات الأهمية الثانوية

سوف نتناول هنا مسألتى الصفة والمصلحة والأعمال الحكومية³.

1- في الصفة والمصلحة:

رغم أن الشورى لم يبيت بمسألة الصفة والمصلحة لأنه انكب مباشرة وأساساً على النظر في مسألة الصلاحية، على أننا نعتبر أن الموقف السليم هو اعتبار السيد "أوريان" صاحب صفة ومصلحة.

لقد تطرق لهذا الموضوع القاضي المخالف ألبرت سرحال منتهجاً هذا المنهج المتطور في الإجتهد الإداري الحديث.

يكفي برأينا لقبول المراجعة أن يكون المستدعي ناخباً (في دائرة جبل لبنان الثانية المتن)، ما يؤكد إمكانية تضرره من اصدار المرسوم المطعون فيه خلافاً لقانون الانتخاب ولأحكام الدستورية.

الجريدة الرسمية في حال إبطال انتخاب احد النواب من قبله. غير انه لا ينتخب خلف للنواب الذين تشغر مراكزهم قبل انتهاء ولاية المجلس النيابي بستة أشهر او اقل.

³- لم تحتل مسألة وقف التنفيذ أي مكانة تذكر بفعل إعلان الشورى عدم صلاحيته للبت بالقضية.

لقد حَقَّق الشورى اللبناني قفزة نوعية في مجال توسيع رقعة مفهوم المصلحة وإعمال المادة 106 من نظام الشورى عبر مقارنة هذه المادة بصورة توسعية. لناخذ مثال قرار "الرابطة المارونية".

في قرار مجلس الشورى اللبناني المتعلق بموضوع الطعن بمرسوم التجنيس الذي تقدمت به الرابطة المارونية والصادر في 2003/5/25 يتناول المجلس برحابة صدر مسألة الصلاحية فيدحض بذلك رأي الدولة التي طلبت رد المراجعة لانتفاء الصفة والمصلحة للرابطة المارونية باعتبار ان "قانون الجمعيات لا يسمح بالتقاضي في ما يتجاوز مصالح أعضاء الجمعية ولأن المرسوم المطعون فيه لم يتعرض الى حقوق ومصالح أي طائفة من الطوائف المعترف بها قانوناً، كما انه لم يمس بمصالح المستدعية" ..

أجاب الشورى مركزاً على أن الاجتهاد الإداري يُبدي تساهلاً في النظرة الى مفهوم المصلحة في مراجعة الإبطال، وعلى أن الاجتهاد والفقهاء الإداريين يعتبران أن الضرر الناتج عن القرار الإداري يمكن أن يكون مادياً أو معنوياً، ويشترطان في كل حال أن تتحقق علاقة ترابط وثيقة بين العمل الإداري المطعون فيه وبين مركز الطاعن القانوني وأهدافه. وأضاف أنه "إذا كان لا يمكن لرابطة أو لجمعية من جمعيات الحق الخاص، مهما كانت الأهداف التي تعلنها في نظامها الأساسي، أن تحتكر صفة تمثيل الطائفة التي ينتمي إليها أعضاؤها، أو أن تدّعي لنفسها دون غيرها حق تمثيل هذه الطائفة للدفاع عن مصالحها.. إذا كان ذلك غير ممكن، إلا أنه نظراً للتساهل الملحوظ الذي يبديه الاجتهاد الإداري في ما خص الإبطال، رغبة منه في الوصول الى إبطال عمل إداري مغاير للقانون.. ونظراً للظروف التي أحاطت بالمرسوم المطعون فيه، مع ما قد يتأتى عنه من نتائج على صعيد التوازنات الداخلية والوفاق الوطني، يمكن اعتبار مصلحة المستدعية متوافرة، لا باعتبارها ذات صفة لتمثيل الطائفة المارونية، بل للأسباب المدرجة في هذه الحيثية، واستناداً الى مجمل التعليل السابق المتعلق بالصفة والمصلحة".

ثمة قرارات تدل على أن الشورى اللبناني بدأ يتخذ موقفاً لِيناً في موضوع الصفة والمصلحة والأهلية: ففي قرار "الجبهة اللبنانية"، تاريخ 2002/2/25، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، 502، يقرر الشورى أن الاجتهاد يميل إلى التساهل في نطاق قضاء الإبطال لجهة تقدير مسألة صفة وأهلية الأشخاص المعنويين في القانون الخاص ومن بينهم الجمعيات، ويعتبر أن الجمعيات غير المعلنة أو المنحلة تتمتع بالصفة اللازمة للدعاء متى اقترنت بالمصلحة لمباشرة مراجعة الإبطال طعناً في بعض القرارات التي تمسّها مباشرة أو تطل كيانها.. كالقرارات المتعلقة بمنحها العلم والخبر او بحلها.

يلحق مجلس الشورى اللبناني، في رأينا، التطور الذي حققه مفهوم الصفة والمصلحة في الاجتهاد الإداري العالمي المتقدم وذلك في قرار نعتبه ثورياً، أقله من حيث العبارات التي يستخدمها الشورى: "إيلي ماليك باسيل ورفاقه ضد الدولة ووزارة الشؤون البلدية والقروية"، تاريخ 2002/5/29، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، ص 847، حيث يؤكد الشورى أن اجتهاده درج على اعتبار أن لكل مكلف

في نطاق بلديته مصلحة وصفة للمدعاة بكل ما يتعلق بالشؤون البلدية من الناحية الادارية والمالية، لما لها من تأثير مباشر على مصالحه. العبارات الإطلاقيه المستخدمة مهمة للغاية لأنها يمكن أن تحمل تفسيراً واسعاً جداً يصب في مصلحة الممارسة الديمقراطية للعلاقة بين المواطن والإدارة.

وفي عودة إلى قرارنا وكما يذهب القاضي المخالف سرحال: بما ان صفة المواطن لا تكفي وحدها لقيام المصلحة بل يجب أن تضاف اليها صفة اخرى خاصة به تميزه عن غيره وتجعله في وضع خاص إزاء القرار المطعون فيه، وهذه الصفة تتمثل بكون المستدعي ناخباً في دائرة المتن الانتخابية ومقيداً في سجل نفوسها..

والاجتهاد الفرنسي يؤيد هذا الإتجاه كما يورده القاضي سرحال:

Un électeur est recevable à contester devant le Conseil d'Etat un décret de convocation des électeurs en vue de procéder à l'élection des parlementaires dans une circonscription déterminée, à la condition d'être lui-même électeur dans la conscription où le scrutin est organisé⁴.

في أي حال وتقادياً لاحتمال نظرة ضيقة لمسألة الصفة والمصلحة فقد تقدم المرشح لانتخابات المتن السيد كميل خوري بمراجعة ضد مرسوم دعوة الهيئات الناخبة لكن مجلس القضايا أصدر في 30-7-2007 قراره المطابق للقرار الأول موضوع هذا التعليق.

2- الأعمال الحكومية

يحسم مجلس الشورى هذه المسألة معتبراً بحق أن القرارات السابقة للانتخابات النيابية والمتعلقة بها ليست أعمالاً حكومية⁵. وبالفعل فإنه بعد انشاء المجلس الدستوري في كل من لبنان وفرنسا، لم تعد توصف الأعمال الممهدة للانتخابات النيابية بأنها أعمال حكومية، بل أخضعت للرقابة القضائية:

⁴ - C.E., 16 sept. 2005, Hoffer, AJDA, 2005.p.1557.

⁵ - بخلاف آراء بعض الحقوقيين المفاجئة والتي نشرتها صحيفة النهار حيث اعتبر هؤلاء في مقالات قيمة أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة هو عمل حكومي، في حين أن الهم الأول للحقوقيين برائنا ينبغي أن يكون العمل على توسيع رقعة الرقابة على أعمال الإدارة.

. القرار رقم 238 ، تاريخ 10/2/1994، المحامي شاكِر العريس ورفاقه / الدولة، م.ق.إ، 1995، عدد 1، ص 273 .

. القرار رقم 239، تاريخ 10/2/1994، اميل شحادة/الدولة، م.ق.إ، 1995، عدد 1، ص 278 .

رأت الدولة اللبنانية بحق إذأً، وجاراها الشورى بذلك، أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ليس بعمل حكومي. وهذا الموقف يعني أن الدولة تسير بالاتجاه المعاصر الذي يقلص قدر المستطاع من مساحة الأعمال الحكومية ولو أن ذلك يتعارض مع بعض القرارات المفاجئة حيث رأى الشورى اللبناني عملاً حكومياً في عمل ليس كذلك مطلقاً في رأينا:

نفهم أن يُعتمد العمل الحكومي في قرار "جورج فرام" على سبيل المثال ولكن لا نفهم أن يرى الشورى في قرار رفع الحكومة الدعم عن الشمندر السكري عملاً حكومياً. فقد رأى الشورى في هذا القرار (تاريخ 14/7/2004) أن قرار مجلس الوزراء القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري، هو قرار له طبيعة سياسية ويستند الى المادة 65 من الدستور، ويدخل ضمن أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية لا كسلطة إدارية.. ننزع إلى القول إن هذا القرار أقرب إلى القرار الإداري النافذ القابل للطعن نظراً لطبيعته الاقتصادية الغالبة على الطابع السياسي. أما الاستناد إلى المادة 65 فهو غير موفّق في رأيي لأن هذه المادة تتلقى هكذا تفسيراً ضيقاً. تنص هذه المادة على أن السلطة الاجرائية تضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات وتضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية.. وتتخذ القرارات اللازمة لتطبيقها وتسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء وتعين الموظفين وتصرفهم.. لو كان وضع السياسة العامة للدولة في جميع الميادين خارج الرقابة القضائية لحلت كارثة كبرى. ولقد حسم الشورى الفرنسي هذه المسألة في قرارات صدرت أيام حكومة ريمون بار حيث أبطل قرارات وزارية سياسية-اقتصادية أرادت الدولة إدراجها ضمن الأعمال السياسية.

أما في قرار "أنطوان أوريان" فإن الدولة والشورى يعتمدان موقفاً سليماً ويرفضان إدراج مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ضمن الأعمال الحكومية. ولكن يبقى من غير الواضح إسناد الشورى موقفه إلى نص من مؤلف شارل دباش بالفرنسية Charles Debbach (أنظر نص القرار) فيما هذا النص عام ولا يتعلق بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة.

القاضي ألبرت سرحال الذي سجل مخالفته لقرار الشورى رأى أن الشورى صالح للنظر في هذه القضية، كما اتخذ الموقف ذاته بما يخص الأعمال الحكومية معتبراً أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ليس عملاً حكومياً. لا بد أن نشير إلى أمر يزرع الالتباس في التحليل، ودوماً بما يتعلق بموقف القاضي

سرحال من عدم إعمال نظرية الأعمال الحكومية إذ يقول منهيّاً الفقرة المتعلقة بالأعمال الحكومية: "وبما أنه وفي مطلق الاحوال، وبصرف النظر عن الوصف الذي يُعطى للمرسوم المطلوب وقف تنفيذه، فإن مجلس شورى الدولة، وإن كان غير صالح، من حيث المبدأ، لمراقبة مشروعية العمل الحكومي من ناحية المشروعية الداخلية والمشروعية الخارجية *légalité interne et légalité externe* إلا أنه يحتفظ بحقه في التحقق من وجود هذا العمل وما اذا كان صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة..."

وبما أنه ينبغي على ما تقدم، اعتبار أنّ المرسوم المطلوب وقف تنفيذه لا يندرج ضمن فئة الأعمال الحكومية، مما يقتضي معه رد ما أدلي به لهذه الجهة لوقوعه في غير محله القانوني". من غير الواضح لماذا يورد القاضي المخالف عبارة "إلا أنه يحتفظ بحقه في التحقق من وجود هذا العمل وما اذا كان صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة..."، "فيما يحسم مسألة أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ليس بعمل حكومي وتالياً ليس من مجال لنقاش في أمر صلاحية أم عدم صلاحية السلطة التي اتخذته⁶. وهو أمر كان أوضحه قرار الشورى بصورة جيدة.

القسم الثاني: في مسألة الصلاحية وشرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة

الفقرة الأولى: في مسألة الصلاحية

أولاً: موقف الشورى

يشرع الشورى اللبناني بدراسة تمكنه لاحقاً من البت في موضوع الصلاحية. يلجأ إلى الاجتهاد الفرنسي فيلخص المراحل التي مر بها هذا الاجتهاد الفرنسي والتي نلخصها بدورنا كما يلي: المرحلة الأولى: عدم صلاحية الشورى للبت بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة لأن هذه الصلاحية كانت في يد مجلس النواب.

المرحلة الثانية: بعد إنشاء المجلس الدستوري في العام 1958 غدت الرقابة على مشروعية الانتخابات النيابية من صلاحية هذا المجلس ومن ضمنها الأعمال التمهيدية للعمليات الانتخابية (الأعمال غير القابلة للانفصال عن العملية الانتخابية *Actes non détachables*).
- في المرحلة الثالثة: بدءاً من العام 1993 شرع مجلس الشورى يقبل مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بوجه القرارات التمهيدية السابقة للانتخابات التشريعية، باعتبارها اعمالاً منفصلة عن العملية الانتخابية.

- في المرحلة الرابعة: منذ العام 2000 حصل تعارض بين اجتهادي الشورى والدستوري انتهى بإيضاح صلاحياتهما في اطار الأعمال التمهيدية للانتخابات النيابية، وتوصلاً، بحسب الشورى اللبناني، الى التوافق على أن هناك بعض الاعمال التمهيدية الخارجة عن الصلاحية (الاستثنائية) للمجلس

⁶- يعكس ما حصل في "جورج فرام".

الدستوري والداخلية ضمن صلاحية مجلس الشورى، ومن ذلك مرسوم دعوة الناخبين الى انتخابات نيابية فرعية.

وبما أن الشورى اللبناني في قرار "أوريان" "يريد" استبعاد صلاحيته فإن هذا التطور الفرنسي "لم يرق" ولذا اضاف أن هذا التطور التوافقي كان عرضة لانتقادات فقهية حملت العنوانين التاليين:

- « Une nouvelle ligne de partage aux fondements juridiques fragiles ».

- « Une nouvelle ligne de partage aux conséquences incertaines ».

أمام هذه التحولات والترددات ولو أنها استقرت على إعلان صلاحية الشورى بما يخص مرسوم دعوة الهيئات الناخبة (أقله في الانتخابات الفرعية) فإن الشورى اللبناني يعود ويقول قناعته بما كان سائداً في الفترة الأكثر استقراراً حيث كان الشورى غير صالح للنظر في هذه المراسيم (الفترة ما بين نشوء المجلس الدستوري في فرنسا بفعل دستور العام 1958 وتاريخ الانعطاف الاجتهادي في العام 1993).

■ المقابلة بين المادة 59 من الدستور الفرنسي والمادة 19 من الدستور اللبناني

أعتقد أن ثمة ملاحظات تستأهل أن نسوقها في موضوع هذه المقارنة التي يجريها مجلس الشورى اللبناني من أجل تأكيد عدم صلاحيته.

هو يرى بداية "أنه لدى المقابلة بين المادة 59 من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة والمادة 19 المعدلة من الدستور اللبناني يتبين أن هاتين المادتين تحملان مضموناً متشابهاً لجهة إيلاء المجلس الدستوري صلاحية البت بقضايا التنازع الانتخابي". لا نعتقد أن المادتين شبيهتان لأن الأولى تنص على أن "المجلس الدستوري ينظر في حالة الإعتراض في صحة انتخابات النواب والشيوخ".

« Le Conseil constitutionnel statue en cas de contestation sur la régularité des élections des députés et des sénateurs. »

أما المادة 19 اللبنانية فهي تنص على أن: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". فالنص الفرنسي عام ويحتمل التفسير، لا سيما في عبارة "صحة أو انتظامية الانتخابات la régularité des élections أما النص اللبناني فهو أكثر وضوحاً بمكان لأنه يتكلم على النزاعات الناشئة عن الانتخابات، ما يعني بما لا يحتمل الشك أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة يخرج عن هذا الإطار لأن النزاع المتعلق به لم ينشأ عن الانتخابات إنما هو سابق لها. وإذا كان صحيحاً قول مجلس الشورى إنه انطلقاً من هذين النصين فإن المجلس الدستوري

الفرنسي واللبناني هما قضاة انتخاب *juges d'élection* فهذا يعني أنهما قضاة انتخاب بما يخص الطعن بالانتخاب لا بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة.

ثانياً: موقف ملتبس

إلا أن مجلس الشورى اللبناني يقع في رأينا في إلتباس عندما يقول إن العملية الانتخابية في الحاليين (حالة المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني) هي عملية سياسية. ويريد هنا أن يدعم موقفه لإخراج العملية الانتخابية من دائرة مراقبة القضاء الإداري، ومن ضمنها مرسوم دعوة الهيئات الناخبة. لكن الشورى اللبناني لم يوفّق بإتباعه هذا التحليل، بل أكثر من ذلك هو ارتكز إلى استشهدا فرنسي للفقير رونيه شابو René Chapus يقول عكس ما يذهب إليه الشورى اللبناني⁷:

يستشهد مجلس الشورى بنص للفقير الفرنسي رونيه شابو René Chapus مقتطعاً المقطع

التالي:

Sans doute, ces scrutins-élections présidentielles et législatives... ont le caractère d'opérations politiques.

René chapus, Droit administratif général, Tome I, 13^{ème} édition, n° 1158, p.916.

بالطبع لو قرأنا هذه العبارة يمكن أن يفهم القارئ أن الانتخابات الرئاسية والتشريعية تتميز بميزة العمليات السياسية، وتالياً فإن الشورى غير صالح للنظر بها وهنا يستخلص مجلس الشورى أن هذا "ما يدفع الى اخراجها عن دائرة مراقبة القضاء الإداري"، ليس لأنها أعمال حكومية إنما لأنها سياسية أدخلها المشتري ضمن صلاحية المجلس الدستوري. يبقى أن رونيه شابو لم يقل هذا الأمر إطلاقاً بل عكسه تماماً شريطة قراءة النص بأكمله. لنورد حرفياً النص القائم في المؤلف والصفحة ذاتها التي يوردها مجلس الشورى اللبناني :

« Sans doute, ces scrutins-élections présidentielles et législatives, élections du Parlement européen, votations référendaires- ont le caractère d'opérations politiques. Le peuple, évidemment ne règle pas des affaires

⁷ - تماماً كما فعل قبله وأخطأ المجلس الدستوري اللبناني عندما ارتكز على قرار "سوكاريلي على فاجيانيلي" /Zuccarelli /Faggianelli c/ ليدعم موقفه الآيل إلى إبطال نيابة غبريال المر. أنظر نقدنا لهذا القرار في تعليق على قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ 2002/11/4، المتعلق بإبطال نيابة المرشح غبريال المر، "أعمال قانونية"، دار النجوى ومكتبة الحلبي للمنشورات الحقوقية، بيروت، 2005.

administratives lorsqu'il procède à de telles élections ou se prononce sur l'adoption d'un projet de loi.

Mais, d'une part le vote est le fait du peuple, et non celui du gouvernement. D'autre part, l'organisation de ces scrutins est une affaire administrative et les mesures prises par le gouvernement en vue de cette organisation sont des actes administratifs...

Dans tous les cas, l'état du droit est organisé en fonction de la distinction entre organisation et opérations du scrutin : le principe étant que (sauf texte constitutionnel ou législatif contraire) le contentieux de l'organisation du scrutin relève du juge administratif⁸, alors que lui échappe celui des opérations de vote, c'est-à-dire celui d'une opération politique du peuple ».

من ناحية أخرى ومن أجل تأكيد صلاحية المجلس الدستوري في موضوع المراجعة يرد مجلس الشورى على القول إنّ المجلس الدستوري الفرنسي استمد صلاحيته للنظر في الأعمال التمهيدية من نصّ خاص غاب عن التشريع اللبناني بالقول إن المجلس الدستوري الفرنسي انطلق من نص عام اعتبر أنه يوليه تلك الصلاحية. ويورد هنا فقرة من مرجع Christine Maugué et Laurent Touvet, Chronique gén adm.opt.cité. (أنظر القرار). ولكن، هنا أيضاً، نتساءل إذا كانت هذه الفقرة لا تصب في الرأي المعاكس، أي الذي يمنح مجلس الشورى الصلاحية لأنه بحسب هذا الرأي لم يعتبر المجلس الدستوري نفسه صالحاً إلا لأن مجلس الشورى رفض الصلاحية:

Ce faisant, le Conseil d'Etat avait, jusqu'à cette année, laissé la porte ouverte au Conseil constitutionnel qui s'est reconnu compétent pour statuer sur la légalité d'actes préalables au scrutin, d'abord par la voie de l'exception... puis par la voie de l'action (11 juin 1981, Delmas, Rec. P.97) sur un recours dirigé contre le décret de convocation des électeurs. Dans cette dernière affaire, c'est pour que les requérants trouvent un juge malgré l'abstention du Conseil d'Etat (C E, 3 juin 1981, Delmas et autres, préc.) que le Conseil constitutionnel avait fondé sa compétence qui ne résulte explicitement d'aucun texte.

⁸ - مثل مرسوم دعوة الهيئات الناخبة، موضوع مراجعة الناشط في التيار الوطني الحر السيد أوريان.

ما يعني أن المجلس الدستوري لم يعلن صلاحيته إلا لأن الشورى رفض النظر في هذه القضية. ثم أن هذا النص يتحدث عن الماضي، أي قبل أن يعلن مجلس الشورى صلاحيته في العام 1993.

- ثم لكي يمنح المجلس الدستوري كامل الصلاحية يقول الشورى اللبناني: "وبما أن مسألة الصلاحية التي تتناول الموضوع المطروح، في ظل ما تم عرضه من مراحل اجتهادية، ستظل معرّضة لاحتمال صدور أحكام غير متجانسة، إذ ليس طبيعياً، في نهاية المطاف، أن يكون قاضيان . قاضي الانتخاب وقاضي المشروعية الإدارية . صاحبي صلاحية في إطار نزاع واحد":

Sans doute, il n'est pas normal que deux juges soient compétents à l'égard d'un même contentieux.

(René Chapus, Droit administratif général, Tome I, 13^{ème} édition, n°1159, p. 920.)

هنا أيضاً نسمح لنفسنا بالقول إن الشورى يطرح إشكالية لم تعد قائمة في فرنسا لأن المجلسين اتفقا على تقسيم الأدوار في العام 2000 وبصورة واضحة تماماً، ولو سلمنا جدلاً أن الإشكالية باقية فإننا لا نفهم لماذا ستجد هذه الإشكالية حلاً على حساب القاضي الإداري ذي الصلاحية التامة، بل على حساب الصلاحية الأساسية التي يتمتع بها القاضي الإداري، ألا وهي صلاحية إبطال القرارات الإدارية لأن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة هو قرار إداري بحت برأينا.

أما ما يدفع به الشورى من أن المادة 35 من قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي أتاحت أمام المرشح فرصة الطعن في قرار رفض ترشيحه أمام مجلس شورى الدولة، ما يعني بحسبه أن المشتري وضع نصاً خاصاً شدد به عن نظرية توحيد الصلاحية فإن الرد عليه هو التالي: لقد وضع المشتري نصاً خاصاً في موضوع رفض الترشيح لخشية اعتباره قراراً غير قابل للفصل ولم يضع نصاً خاصاً بدعوة الهيئات الناخبة لبداية الأمر. ثم أن المشتري لا يتدخل إلا استثنائياً وفي أغلب الأحيان لمنح الصلاحية لغير القضاء الإداري، إذ إنه من البداهة بمكان أن يُطعن بجميع القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري. وأوليس من الأكثر منطقية أن يبطل مجلس الشورى مرسوم دعوة الهيئات الناخبة قبل الشروع بالانتخابات إذا كان هذا المرسوم غير شرعي بدل انتظار إنتهاء الإنتخابات وإلغائها إحتماً على يد المجلس الدستوري بعد العذابات التي يكون قد تكبدها المواطنون.

لا يتسع المجال هنا لقول الكثير في موضوع العمل القابل للفصل *Acte détachable* ولكننا سنكتفي بالقول إن تطور الإجتهد الإداري هو بإتجاه تقليص مساحة القرارات غير القابلة للفصل.. لأن مفهوم *concept* "القابل للفصل" تعني التحرر من القيود، تعني منح الحرية للقضاء الإداري الذي يجهد في قرارات جريئة لتحرير الفرد من قيود الإدارة، والقاضي الإداري اللبناني هو شديد الحرص على هذا المسار. لذا فإن قرار "أنطوان أوريان"⁹ هو بعكس هذا الإتجاه التطوري.

لنأخذ كمثال نظرية القرارات القابلة للفصل في العقود الإدارية: لقد عززت نظرية الأعمال القابلة للفصل رقابة قاضي تجاوز السلطة وبالتالي رقابة القضاء على أعمال الإدارة، إذ إن ثمة قرارات كثيرة غير مشروعة كانت تتخفى وراء نظرية القضاء الشامل لأن قاضي العقد لا يستطيع إبطال القرارات غير المشروعة.

إلا أن الشورى اللبناني رأى أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة غير قابل للفصل عن العملية الانتخابية، وبالتالي اعتبر نفسه غير صالح للنظر في النزاع المطروح.

ثالثاً: مقارنة وإضافات لمخالفة القاضي ألبرت سرحال في موضوع صلاحية المجلس

لنتبنت رأيه المخالف حيث يعتبر أن الشورى كان صالحاً للنظر في شرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة يبدأ القاضي ألبرت سرحال بعرض المادة 60 من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 14 حزيران 1975 (نظام مجلس شورى الدولة) التي تنص على أن مجلس الشورى هو "المحكمة العادية للقضايا الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عيّن لها القانون محكمة خاصة"، كما أنه "ينظر في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة ادارية".

ثم يؤكد وبصورة صائبة تماماً ان مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة هي إن جاز التعبير مبرر وجود مجلس الشورى، ولذا فإن حظرها لا يمكن أن يتم الا بنص قانوني مانع وواضح (قرار دام لا موت). يمكن أن نضيف بدورنا أن مجلس الشورى اللبناني نفسه أحرز تقدماً مذهلاً في هذا المسار في قرار "الياس غصن" حيث قفز فوق القانون "الواضح" من أجل الحفاظ على هذه الصلاحية الأساسية للشورى، ألا وهي البت بمراجعات الطعن لتجاوز حد السلطة ضد القرارات الإدارية. في هذا القرار أيضاً يقول الشورى اللبناني ما معناه أن على القاضي الإداري وبمجرد قيام بصيص ثغرة أن يدخل عبرها ليعطي

⁹ - أنظر تعليقنا على القرار "المتقدم" الذي اتخذه القاضي الإداري اللبناني في "المركز الدولي للبحوث الزراعية"، صادر في

29-2-2000، في مجلة العدل (مجلة نقابة المحامين في بيروت)، العام 2006، العدد الرابع، صفحة 1462.

الأولية للمبدأ العام على النص القانوني¹⁰، لأن عمله الأساسي هو رقابة شرعية القرارات الإدارية، ومرسوم دعوة الهيئات الناخبة هو قرار إداري قبل أي شيء آخر، منفصل تماماً عن العملية الانتخابية بحد ذاتها.

في هذه المخالفة أراد القاضي سرحال تبيان صلاحية الشورى مبيناً بحق أن البت بالمرسوم موضوع المراجعة ليس من اختصاص المجلس الدستوري لأن هذا المجلس وبموجب المادة 19 من الدستور اللبناني يراقب "دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". ولا يختلف إثنان على أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ليس ناشئاً عن الانتخابات بل هو عمل قائم بذاته وسابق للانتخابات النيابية. يتولى المجلس الدستوري، وهذا ما يورده القاضي سرحال في مخالفته، "الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب وذلك بموجب طلب يقدمه المرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية نفسها الى رئاسة المجلس الدستوري في مهلة اقصاها 30 يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب اصولاً تحت طائلة رد الطلب شكلاً".

ثم يسيطر القاضي سرحال خطأً موازياً بين القانونين الفرنسي واللبناني ليجري أن الوضع يختلف في القانون الفرنسي حيث تنص المادة 59 من الدستور على أن المجلس الدستوري ينظر في حالة الاعتراض في صحة إنتخاب النواب والشيوخ:

« Le Conseil Constitutionnel statue en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ».

هذا يعني أن النص الفرنسي لا يستخدم عبارة النزاعات الناشئة كما في المادة 19 من الدستور اللبناني.. ويضيف سرحال إن هذا النص الفرنسي هو ما يسمح للمجلس الدستوري "النظر في قانونية الانتخابات والأعمال التمهيدية أو التحضيرية لها كدعوة الهيئات الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس النيابي وقبول الترشيحات والأعمال التنظيمية.. يمكن أن نضيف إن النص الفرنسي، وإن يحتمل التفسير الواسع، فإن الأمور في الاجتهاد الفرنسي تطورت باتجاه منح الصلاحية للشورى، كما أوردها الشورى اللبناني نفسه. من باب أولى إذاً، في القانون اللبناني، الصلاحية هي للشورى.

¹⁰ - أنظر تعليقنا على قرار "السفير الياس غصن"، لمجلس الشورى اللبناني، تاريخ 2001/10/25، مجلة العدل، العدد الرابع،

بحسب رونييه شابو (صفحة 917، المرجع المذكور أعلاه)، وعملاً بالمادة 59 من الدستور، ورغم أنها لا تشمل على عبارة "النزاعات الناشئة" عن الإنتخابات، فهو يرى أن المجلس الدستوري هو الصالح للنظر بالمطالب التي يؤدي إليها سير العملية الانتخابية، أي الدعاوى الموجهة ضد نتائج الإنتخاب:

Selon Chapus il n'appartient qu'à lui de statuer sur les réclamations relatives au déroulement des opérations électorales, c'est-à-dire sur les réclamations dirigées contre les résultats du scrutin.

هذا الموقف يلخص موقف الكاتب حول صلاحية الشورى الأساسية في كل ما يتعلق بمرحلة ما قبل الانتخاب. فكيف بالحري لو كان أمامه نص كالنص اللبناني (المادة 19).
ثم يلخص شابو المراحل التي مرَّ بها الاجتهاد الفرنسي والتي يستعيدها الشورى اللبناني في قراره. يعرض شابو مراحل ثلاث تلخص حالة القانون الفرنسي الحالية، ونفهم تماماً أنه يتخذ موقفاً متشدداً لمنح الشورى الصلاحية:

كي يشرح ما حصل في العام 1993 يقول شابو:

Appliquant enfin¹¹ de façon normale la distinction entre organisation et déroulement du scrutin, le Conseil d'Etat a reconnu la compétence du juge administratif à l'égard des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs (réglementaires ou non) concernant l'organisation des élections.

يخلص شابو إلى أن صلاحية الشورى ليست كاملة لأن المجلس الدستوري يصرُّ على الاحتفاظ بالصلاحية التي انتزعها العام 1981 ولكن في حالة خاصة استثنائية وهي عندما يرفض الشورى صلاحيته.

التصويب الكبير حصل في العام 1993 حيث استعاد الشورى الفرنسي صلاحيته للنظر في الأعمال التمهيديّة للانتخابات التشريعية وذلك في قرار "الإتحاد الوطني الأيكولوجي وحزب الدفاع عن الحيوانات"، 12 آذار 1993، *Union nationale écologiste (UNE) et Parti pour la défense des animaux (PPDA)*, Leb. p. 67)

¹¹ - ملفوظة enfin "مُشرَّجة" برغبة الفقيه الفرنسي في أن يتوقف الشورى عن التردد ويستعيد صلاحيته. نقول هذا لأن الشورى اللبناني يستند إلى شابو كي يثبت العكس.

La théorie du recours parallèle في الواقع كان يسند الشورى الفرنسي موقفه هذا على نظرية المراجعة الموازية لكن الشورى راح يرى أكثر فأكثر أن موقفه خطير لأن اعتبار هذه الأعمال قابلة للفصل¹² سيسمح له بتصحيح الأمور قبل حصول الانتخاب. لنتصور أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة في بيروت والمتن غير شرعي فماذا ينفع التقدم بطلب إبطال المرسوم بعد حصول الانتخاب، إذ إن الاحتمال الأكبر هو إعتبار المرسوم شرعياً لأن الانتخاب حصل والقضاء سيفعل المستحيل لاستمرار الوضع على ما هو عليه.

هذا ما فعله الشورى الفرنسي في هذين القرارين:

Ass., 20 octobre 1988, *Centre national des indépendants et paysans* ,
Leb. p. 385, à propos des opérations référendaires ;

Ass., 20 octobre 1989, *Horblin et autres* , Leb. p. 199, à propos des
élections européennes.

يذهب بعض الفقهاء إلى أن الشورى لم يستطع بسهولة التخلص من رواسب الماضي حيث كان البرلمان هو صاحب الصلاحية منذ أيام الثورة الفرنسية. وبعد أن نُقلت هذه الصلاحية إلى المجلس الدستوري في العام 1958 تبذلت الرقابة دون أن يحصل تبدل في موقف الشورى الذي أصر على رأيه في قرار دلماس كما سبق وذكرنا، ولولا هذا الإصرار لما تلقف المجلس الدستوري، مرغماً، هذه الصلاحية :

Delmas du 3 juin 1981 (Leb. p. 244) à propos d'un décret de
convocation des électeurs.

فقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي ورغم أن المادة 59 تمنحه صلاحية البت في صحة انتخاب النواب والشيوخ إنه لا يحق له النظر بالأعمال التمهيدية لهذه الانتخابات لأن هذه الأعمال لها ميزة الأعمال الإدارية حيث القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي. ولكن بصورة جد استثنائية ولكي يستطيع المستدعون إيجاد قاض في حالة رفض الشورى.. ففي هذه الحالة فقط، أعلن المجلس الدستوري صلاحيته للنظر بشرعية الأعمال التمهيدية للانتخاب أولاً عن طريق الدفع، 10 juillet 1962, *Ass. nat.*,
Wallis et Futuna , Rec. p. 39

وثانيا بالدعوى المباشرة:

¹² - أو منفصلة ولكننا نفضل لفظة قابلة للانفصال لأنها ترجمة أكثر صحة لكلمة détachable فيما منفصلة تعني détaché.

Décision *Delmas* du 11 juin 1981, Rec. p. 67, rendue une semaine après la première décision du Conseil d'Etat

أما في قرار العام 1993 (الإتحاد الوطني الأيكولوجي) فإن مجلس الشورى، مستوحياً من اجتهاده العام ومناقضاً اجتهاد "دلماش" فقد أعلن صلاحيته للنظر بالأعمال التمهيدية للانتخابات النيابية؛ من الآن فصاعداً يمكن الشورى تقدير صحة الأعمال المتعلقة بالتنظيم العام للحملات الانتخابية أو الانتخاب حيث الرقابة لا تكون فعالة إلا إذا حصلت قبل عملية الانتخاب.

هذا التحول بدأ مع مراجعات الاعتراض على الفترات الزمنية المعطاة للمرشحين على الإذاعات. ما نفع إلغاء القرار بعد صدور النتائج فيما يكون استفاد من استفاد من الطلعات الإعلامية ولن تُلغى نتائج الانتخابات إلا لأسباب أكثر أهمية بكثير: Ass. 20 octobre 1988, Centre national des indépendants et paysans, Leb, p. 385.

في هذا القرار (الإتحاد الوطني الأيكولوجي) يعلن الشورى الفرنسي صلاحيته للنظر في هذا الموضوع لرقابة التوزيع العادل لطلعات المرشحين وتوجيه الرسائل السياسية، كي لا يفوت الأوان. من باب أولى، نقول، قبل أن يفوت الأوان، يجب الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الانتخابية، قبل حصول الانتخاب والتسبب بحراك إجتماعي استناداً إلى مرسوم غير شرعي.

يورد القاضي المخالف سرحال أخيراً أن مجلس الشورى الفرنسي عاد وأكد في العام 2005 على موقفه باعتبار نفسه صالحاً للنظر في قانونية مرسوم يتضمن دعوة الهيئات الناخبة الى انتخابات فرعية وفي دوائر انتخابية معينة¹³ تاركاً للمجلس الدستوري الصلاحية الاستثنائية للبت في المراجعة الرامية الى الطعن بمراسيم الدعوة الى انتخابات عامة¹⁴. وفي قرار حديث تاريخ 16 أيلول 2005 قرر مجلس الشورى الفرنسي أيضاً صلاحيته للبت في مراجعة إبطال لمراسيم دعوة الهيئات الناخبة لانتخابات فرعية¹⁵.

¹³ - V.C.C. 14 mars 2001. Hauchemaille, p. 51. j.o, 17 mars, p.4260 ; C.E. 26 sept. 2005, Hoffer A.J.2005, p.1757.

¹⁴ - C.E. , Marini , sect. 14 sept. 2001 et C.C. 20 sept.2001 , Hauchemaille et Marini)

¹⁵ - « Un électeur est recevable à contester devant le Conseil d'Etat un décret de convocation des électeurs en vue de procéder à l'élection de parlementaires dans une circonscription déterminée, à la condition d'être lui-même électeur dans cette circonscription où le scrutin est organisé. »

لنفترض جدلاً أن ثمة تناقضاً في موقفى المجلس الدستوري والشورى الفرنسي وأن المسائل حُسمت لإعطاء الصلاحية للشورى في الانتخابات الفرعية والدستوري في الانتخابات الكبرى، فإنه يبقى أن الوضع في لبنان يختلف عنه في فرنسا لثلاثة أسباب:

1- النص اللبناني هو أكثر وضوحاً لأنه يستخدم عبارة "النزاعات الناشئة"، ما يؤكد صلاحية الشورى للبت في صحة مراسيم دعوة الهيئات الناخبة في كلا الإنتخابات الكبرى والفرعية.

2- لماذا اللحاق دوماً بالإجتهااد الفرنسي ! كما نرى، يمرُّ الإجتهااد الفرنسي في ترددات وتقلبات كبيرة أحياناً، ما يعني أنه ليس عصياً على الخطأ، فلمَ إذاً اللحاق به دوماً. على سبيل المثال، وإن لم ننكبَّ بعدُ على دراسة هذه القرارات الأخيرة (الصادرة في العام 2005 المتعلقة بموضوعنا) يمكننا قول موقفنا المعارض لهذا التقسيم في الصلاحية بين الانتخابات الفرعية والعامّة. إنني أرى أن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة له الطبيعة الإدارية ذاتها بصرف النظر عن المساحة الجغرافية.

الفقرة الثانية : مرسوم دعوة الهيئات الناخبة، موضوع هذه المراجع، هو مرسوم

شرعي

ننزع إلى الاعتقاد إن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة والذي أراد المستدعي السيد انطوان جوزف اوريان إبطاله هو عمل شرعي لأسباب عديدة نوردّها في عنوانين: الأول، قانوني بحت، يتجلى في قاعدة "من يحق له الكثير يحق له القليل"، والثاني، يشتمل على أفكار يمكن أن يستند إليها القاضي الإداري لإقرار شرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة.

أولاً: من يحق له الكثير، يحق له القليل Qui peut le plus peut le moins

تتميز وثيقة الإتفاق الوطني (الطائف) بإنها وازنت بين السلطات وهي بالتحديد قلصت من سلطة رئيس الجمهورية. لذا جاءت المادة 56 تنص على ما يلي:

"يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها.

وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون اصدار المرسوم أو اعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

من هنا جاء الدستور بما يخص القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء (المراسيم غير العادية) يُجرّد رئيس الجمهورية من ضرورة توقيعه على هذه المراسيم. والمقصود بمراسيم مجلس الوزراء المراسيم غير العادية والمرتبطة بالصلاحيات الأساسية التي يمارسها مجلس الوزراء. المادة 65 هي التي تنص على هذه الصلاحيات¹⁶.

أما المراسيم العادية فهي التي يناط بها تسيير أعمال الدولة والمؤسسات كمرسوم دعوة الهيئات الناحية (المادة السابعة من قانون الانتخاب الرقم 2000/171).

من ناحية أخرى أقرت أحكام المادة الثامنة من قانون الانتخاب التي أنتت مطابقة مع المادة 41 من الدستور ضرورة إجراء الانتخاب الفرعي للمقعد الشاغر بالوفاة خلال ستين يوماً من تاريخ الوفاة. إنه واجب سياسي إداري مرتبط بسير مصالح البلاد ومرافقه العامه، والبرلمان، من الناحية المعنوية هو مرفق المرافق في البلاد. وعليه لا يمكن لأي سلطة أن تتخلف عن القيام بما يلزم كي تتمّ الانتخابات ويُملأ المركز الشاغر بالوفاة. وإذا كان توقيع رئيس الجمهورية غير ضروري بما يخص المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء (المادة 56) فإن هذا التوقيع، ومن باب أولى، غير ضروري بما يخص المراسيم العادية عملاً بقاعدة من يحق له الكثير يحق له القليل *Qui peut le plus peut le moins*. في قرار "جورج فرام" يقرر الشورى اللبناني أن من يحق له تشكيل الحكومة يحق له من باب أولى تغيير حقيبة وزير. يمنح الدستور اللبناني لمجلس الوزراء المشكّل من جميع الطوائف اللبنانية سلطة إصدار القرارات في المسائل المهمة دون توقيع الرئيس فكيف بالحري في قرارات غير مهمة، لناحية السياسة العامة للبلاد، لأنها تندرج ضمن إطار العمل اليومي للمؤسسات والتي يتوجب على رئيس الدولة المؤتمن على الدستور (المادتين 49 و50 من الدستور) ان يوقعها دون إبطاء.

¹⁶- "تتاط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

- 1- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
 - 2- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.
 - 3- تعيين موظفي الدولة وصرّهم وقبولهم استقالتهم وفق القانون.
 - 4- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متوالين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.
 - 5- يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويتّأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لاتعاقده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً. فإذا تعذر ذلك فبالتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضع اساسية ما يأتي:
- تعديل الدستور، اعلان حالة الطوارئ والغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، اعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، اقالة الوزراء".

أما ما دُفِعَ به لجهة عدم احترام مهلة الستين يوماً فإن هذه المهلة يستحيل أن تكون مهلة إسقاط. هي مهلة قصيرة لضرورة حصول الانتخابات ولكن إذا لم تصدر المراسيم المتعلقة وانقضت مهلة الستين يوماً فإن هذا لا يعني أنها لن تحصل مطلقاً، ما سيعطّل المؤسسة الأكثر أهمية في الجمهورية. روحية القانون تستدعي ذلك، ومفهوم الصلاحيات الضمنية (قرار جورج فرام) والمنطق القانوني والمصلحة العليا للبلاد.

ثانياً: الأفكار الأخرى التي يمكن أن يستند إليها القاضي لإقرار شرعية المرسوم

إن القاضي ليس موظفاً مسجوناً في قفص القانون الوضعي يُفرض عليه تطبيق النص القانوني بصورة جامدة وحرفية. نعرف أن القاضي الإداري يتمتع بهامش واسع من الحرية، لا سيما أن القضاء الإداري هو قضاء اجتهادي. نعتقد أن ما ذكرناه في البند "أولاً" (من يحق له الكثير يحق له القليل) كافٍ لاعتبار مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية شرعياً لأن المشرع الدستوري الذي تدخّل في حالة المراسيم التصيرية للمادة 56 واعتبرها نافذة دون توقيع رئيس الجمهورية لم يجد ضرورة للتدخل في المراسيم الإدارية الروتينية والأقل أهمية بمكان، تماماً كما لم يتطرق المشرع الدستوري لمسألة ضرورة أن يفتح رئيس المجلس النيابي أبواب البرلمان والجلسات لأنه لم يتصور للحظة إمكانية تخلف رئيس مجلس نيابي عن القيام بمهمته الأساسية *sa raison d'être*. هل يمكن تصوّر أن تنص قوانين التعليم الرسمي على أن المدير يجب أن يفتح أبواب المدرسة أيام التعليم ! ما أوردناه في البند أولاً يكفي ولكننا سوف نورد استطراداً ولمزيد من الإقناع بعض الأفكار، منها ما هو قانوني اجتهادي، ومنها ما هو سوسولوجي قانوني، بل سياسي قانوني أو حتى سيكولوجي قانوني *psycho-juridique* وفلسفي قانوني.

القاضي اللبناني هو إنسان لبناني أولاً، يعيش ويعاني ويرصد.. لذا فإن قراراته تتركز دوماً على تقديره الشخصي للأمور (بما له من سلطة تقدير). هكذا ينبغي مقارنة مخالفة القاضي ألبرت سرحال. إن أي لبناني مخلص كان يعرف أن الانتخابات الفرعية لا بد من حصولها، لا سيما بعد الاغتيالات المتتالية لرجال سياديين كبار، نواباً ووزراء وصحافيين وسياسيين. يعيش لبنان في ظروف استثنائية وخطيرة (العدوان الإسرائيلي، الاغتيالات، الدولة ضمن الدولة، الاعتصامات المعطّلة..). أمام هذا الوضع، في رأينا، يمكن أن يستند القاضي الإداري إلى المفاهيم والأفكار التالية لاعتبار مرسوم دعوة الهيئات الناخبة شرعياً.

1- نظرية الظروف الإستثنائية

ليست نظرية الظروف الإستثنائية سوى القدرة التي انتزعها القضاء الإداري لإضفاء صفة شرعية على قرارات اتُخذت بصورة غير متوافقة مع ما يفرضه القانون. ففي قرار "هيريس" *Heyriès*، وهو من القرارات المؤسسة لنظرية الظروف الاستثنائية، رأى مجلس الشورى الفرنسي أن احترام مبدأ الشرعية لا

يحمل المضمون ذاته عندما تمر البلاد بأزمات مصيرية¹⁷. لذا فقد قرر أن ظروف البلاد الاستثنائية تسمح للحكومة اتخاذ مرسوم توقف بموجبه العمل بقانون: كان صدر قانون في العام 1905 يمنح الموظفين الحكوميين ضمانات تكمن في حقهم في الحصول على ملفاتهم قبل اتخاذ أي قرار بحقهم. رأت الحكومة أثناء الحرب العالمية أن احترام هذا المبدأ سوف يعيق العمل الإداري وعلقت بمرسوم العمل بهذا القانون. طعن السيد هيريس بالتدبير التأديبي الذي صدر بحق وطالب بإبطاله لتجاوزه حد السلطة. أما مجلس الشورى فبرّر ذلك، أي اعتبر أن المرسوم شرعي رغم مخالفته للقانون، مستنداً إلى نظرية الظروف الاستثنائية.

يمكن أن يُردّ على هذا بأن المعني هو رئيس البلاد وليس فئة عادية من المواطنين لا يقوم في بلد ديمقراطي يعتبر جميع المواطنين سواسية (المادة السابعة من الدستور اللبناني) وتحت القانون (القسم الرئاسي). أكثر من ذلك، يجب إعمال نظرية الظروف الاستثنائية لأن المعني هو رئيس البلاد والمؤمن الأول على مصلحتها وعلى حسن سير عمل المؤسسات..

2- يستند القاضي الإداري أيضاً لإقرار شرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة على نظرية الصلاحية المقيدة. صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسيم العادية هي صلاحية مقيدة في رأينا، تماماً كما لا يستطيع مدير كلية الحقوق عدم التوقيع على إفادات الطلاب الناجحين. بجب إجراء الانتخابات لملء المقعد البرلماني الشاغر لأن البلاد تقوم على عمل الماكينة البرلمانية.

3- يستند القاضي الإداري أيضاً إلى مبدأ قانوني عام أساسي هو مبدأ سير المرافق العامة الذي يقتضي أن تجري الانتخابات. روحية هذا المبدأ هي التالية: يجب أن يستمر عمل المرافق وأن لا يُعاق بفعل توقيع أو غياب شخص. الدولة تبقى، المؤسسة تبقى، البلدية تبقى حتى في حال غياب رئيسها (مجلس شوري الدولة اللبناني، "بلدية قرنة شهوان"، تاريخ 2001/12/11، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص 254). على سبيل المثال أيضاً: القانون اللبناني يأمر أن تُمهر قرارات الوزراء بتأشيرات المدراء العامين، لكن الشورى اللبناني قرر أن تأشيرة المدير العام ليست معاملة جوهرية !

4- يمكن الإرتكاز إلى مبدأ دورية أو انتظامية الانتخابات الذي أعمله المجلس الدستوري اللبناني في القرارين رقم 97/1 و 97/2 (1997) حيث أبطل القانون المتعلق بالتمديد للمجالس البلدية والذي اعتبره مخالفاً لمبدأ دورية الانتخابات المنصوص عليه في الإعلانات الكبرى الذي يلتزم بها لبنان في ديباجته الجديدة (بعد تعديل الطائف).

¹⁷ - م.ش.ف. 28 حزيران 1918، هيريس /Heyriès/ سيرا، 22، الجزء الثالث، ص 49.

5- اعتبار مرسوم دعوة الهيئات الناخبة شرعياً لن يكون مفاجئاً لأن بناء القضاء الإداري أُشيدَ على قرارات بدلت جذرياً في مسارات تاريخية مديدة وجاءت أحياناً كثيرة مخالفة للقوانين إعمالاً للمصلحة العامة. قرار "بلانكو" الشهير جاء يسائل الدولة فيما لمئات السنين لم تكن مسؤولة. وقرار "هيريس" جاء يمنح الأولوية لمرسوم على قانون. وقرار "مورسان سور أوج" الفرنسي جاء يُعمل مبدأ كرامة الإنسان البشري على حساب قواعد وقوانين الضابطة الإدارية. وقرار "مركز البحوث الزراعية" اللبناني جاء يمنح الأولوية للمعاهدة على القانون اللاحق. والقرار الذي أصدره القاضي جون قزي (رئيس محكمة الدرجة الأولى في المتن) تاريخ 2007/2/8 جاء يخالف القوانين اللبنانية وقوانين الكنيسة ولكن لأسباب اقتضتها مصلحة طفلة، فكيف لو اقتضتها مصلحة البلاد والعباد. وقرار "الياس غصن" جاء يقفز فوق القوانين اللبنانية الواضحة من أجل احترام مبدأ الحق في مراجعة القضاء (في مسار تعاليم قرار "دام لا موت" الفرنسي). في رأينا كان على القضاء الإداري اللبناني في قرار "جوزف أوريان" أن يُعزّ شرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة منتهجاً نهج القاضي الإداري في قرار "الياس غصن": ففي هذا القرار ارتكز القاضي على عدة مستندات سمحت له القفز فوق القانون، علماً أن المطلوب في قرار "أوريان" ليس القفز فوق القانون، إنما إعتماذ تفسير لمصلحة البلاد. هذه المستندات في قرار "الياس غصن" هي: قرار للمجلس الدستوري، المادة 117 من نظام الشورى، العمل قدر المستطاع على منح أولوية المبادئ العامة على القوانين، إلخ..

6- لكي يقرر عدم صلاحيته للنظر في مرسوم دعوة الهيئات الناخبة وبما أن الاجتهاد الفرنسي حسم هذه المسألة باتجاه صلاحية الشورى فإن الشورى اللبناني لجأ إلى التقليل من أهمية المقارنة مع فرنسا والأخذ بمثالها لأن "ذلك قد لا يصح تطبيقه بالضرورة على انتخابات نيابية فرعية في لبنان نظراً لاختلاف الظروف والمعطيات الواقعية" (أنظر قرار الشورى). بحق ينظر الشورى شطر هذا الأمر: اختلاف الظروف والمعطيات، ولكننا لا نصل معه إلى النتيجة نفسها. نعم، إن الوضع، أبان الانتخابات في المتن وبيروت لملء المقعدين الشاغرین بفعل إغتيال النائبين المنتميين إلى تيار معروف هو وضع مختلف واستثنائي بامتياز، يستدعي إعمال المصلحة العامة وإجراء الانتخابات الفرعية. وما يؤكد شرعية هذا المرسوم أيضاً هو أن الانتخابات حصلت وجميع مؤسسات الدولة جهدت لذلك، رغم عدم توقيع رئيس الجمهورية (ما يضيفي عدم شرعية على عدم التوقيع؛ والمعارضة شاركت، ما يضيفي شرعية على الحكومة).

بحق يقول الشورى اللبناني إن الوضع مختلف في لبنان.. وإن يصل إلى نتيجة معاكسة للتي نصل نحن إليها: إن وضع في البلاد مختلف عنه في أي بلد آخر، ووضع رئيس الجمهورية أيضاً مختلف عنه في أي بلد آخر، أكاد أقول..

ثمة انفصال لرئيس الجمهورية عن البلد. مخطئ من يعتقد أن القانون الوضعي يعمي القاضي:
إن هذا الانفصال عن الناس، أيضاً وأيضاً، يراه القاضي ويقرّر، بين استنادات عديدة أخرى، استناداً
إليه.
