

حول قرار "مادلين إدة" لمجلس الشورى الدولة، تاريخ 2006/11/8¹

ملخص قرار "مادلين إدة"

تقدمت الجهة المستدعية بطلب إبطال المرسوم الذي عيّنت الإدارة بموجبه لجاناً مؤقتة للصليب الأحمر اللبناني دافعةً بأنه يخرق المبادئ الدستورية العليا ولا سيما مبدأ حرية الجمعيات المكرس في المادة 13 من الدستور وأنه يخالف نظام الصليب الأحمر الأساسي ومبادئه كمبدأ الاستقلال واصل اختيار لجان الصليب الأحمر.

أما الدولة فقد استندت إلى مفهوم الظروف الإستثنائية (إشكالات محتدمة بين أعضاء الجمعية، ضرورات أمنية وإجتماعية..) لتبرير إتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الاوضاع المستجدة عبر تعيينها للجان. رأت الدولة إذاً أن المرسوم المطلوب الطعن به قد أملت اتخاذه المصلحة العامة كي لا يصيب الشلل العام أعمال ونشاطات الجمعية.

¹ - منشور في مجلة العدل 2007/1.

إلا أن مجلس الشورى لم يأخذ بما دفعت به الدولة بل تمسك بمبدأ حرية الجمعيات معتبراً إياه في النظام القانوني اللبناني فوق كل اعتبار وأبطل المرسوم. أما استنادات الشورى فهي النصوص الكبرى اللبنانية التي تحكم هذا الموضوع: مقدمة الدستور اللبناني (لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد)، والمادة 13 من الدستور اللبناني (حرية إبداء الرأي قولاً وكتابةً وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون" وواقعة أن الجمعيات تتمتع بالشخصية المعنوية بوصفها من الأشخاص الاعتباريين في القانون الخاص ولا يمكن للسلطة ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة عليها أو التدخل في شؤونها إلا في حدود القانون وبإذن من المشتري. كما استند الشورى أخيراً إلى مبدأ أساسي في الإجتهد الإداري لا سيما في البلدان الديمقراطية وهو مبدأ "الحرية هي الأصل والتقييد الإستثناء".

يكتسب قرار "مادلين إدة" الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني في رأينا أهمية بالغة في موضوع الحريات العامة بصورة عامة وفي موضوع حرية عمل الجمعيات في لبنان بصورة خاصة. ما هي النقاط والمفاهيم التي يطرحها هذا القرار (القسم الأول) ولماذا رأينا أن هذا القرار حقق تقدماً مميزاً في ضمان الحريات العامة في لبنان (القسم الثاني).

القسم الأول: مقارنة النقاط والمفاهيم المطروحة في هذا القرار

نعرض بداية للصفة المصلحة ولدفع الجهة المستدعية والمستدعى عليها (الفقرة الأولى)، ثم لاستنادات الشورى وبخاصة لمفهوم "الحرية هي القاعدة والتقييد هو الإستثناء"، ولمفهوم العمل الإداري منعدم الوجود (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: في الصفة والمصلحة ودفع الجهتين

أولاً: في الصفة والمصلحة

طلبت الدولة رداً على مراجعة مادلين إدة ورفاقها رد المراجعة شكلاً معتبرة أن "المستدعين لم يبرروا صفتهم وبالتالي مصلحتهم للمدعاة ولأن المرسوم المطعون فيه هو قرار مؤقت وغير ضار بمصالحهم"².

² - نتوقف قليلاً هنا أمام مسألة الصفة والمصلحة. نشير أيضاً إلى أن ما تدفع به الدولة من "أن المرسوم المطعون فيه هو قرار مؤقت وغير ضار بمصالحهم" يعني أنها ترى أن هذا القرار ليس بقرار نافذ لأنه غير مضر. لكن على ما يبدو لا الدولة أصرت على صفة عدم النفاذ ولا الشورى أعارها الإهتمام اللازم.

يرد الشورى عارضاً شروط المادة 106 من نظام الشورى (المرسوم رقم 10434، الصادر في 14/6/1975) : "لا يُقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يُثبت أن له مصلحة شخصية، مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه".

ثم يشير الشورى إلى أن الفائدة المرجوة من تقديم المراجعة تمثل المصلحة بالذات، وبما أن الشورى يعرف أن المصلحة ليست إلا محتملة فإنه ركّز على أن الإجتهد اليوم توسّع في نطاق قضاء الإبطال وبات قاضي الإبطال مرناً في تقدير المصلحة التي أصبحت تتسع لتشمل النتائج الضارة المحتملة على وجه أكيد. هنا كنا نفضل أن لا يضيف الشورى عبارة "على وجه أكيد" لأن الاحتمال "على وجه أكيد" لا يعود احتمالاً. هكذا فإن إمكان حصول الضرر يكفي، أي حتى في حالة عدم التأكد من أن إبطال القرار المطعون فيه يُكسب الطاعن نفعاً عاجلاً أو أكيداً. معروف أن القاضي الإداري اللبناني غداً يجري تماماً التطور في هذا الموضوع لأنه ينظر توسعياً للصفة والمصلحة في الإدعاء³.

ثم يجد الشورى أن القرار المطعون فيه يرمي إلى إيجاد شكل من أشكال الوصاية الإدارية عبر اختيار اللجان بطريق التعيين، الأمر الذي يؤدي إلى "تقويض نهوضها بالغايات السامية التي ترمي إلى تحقيقها ويمس بمصالح المنضوين إليها ومنهم المستدعون ويفقد حق المشاركة في إدارة مصالحها".

يستنتج الشورى بحق أن للمستدعين الأعضاء في جمعية الصليب الأحمر اللبناني المصلحة الأكيدة التي تبرر المصلحة الشخصية والمباشرة للطعن بالمرسوم رقم 94/4805 تاريخ 24/2/1994 المتعلق بتعيين لجان مؤقتة للصليب الأحمر اللبناني.

تجدر الإشارة إلى أن موقف الشورى اللبناني في موضوع مصلحة الجمعيات للإدعاء متحرر جداً: ففي قرار "الجبهة اللبنانية"، على سبيل المثال، تاريخ 25/2/2002، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، 502، يقرر الشورى إن الاجتهاد "يميل إلى التساهل في نطاق قضاء الإبطال لجهة تقدير مسألة صفة وأهلية الأشخاص المعنويين في القانون الخاص ومن بينهم الجمعيات"، لذا فهو رأى أن الجمعيات غير المعلنة أو المنحلة تتمتع بالصفة اللازمة للإدعاء متى اقترنت بالمصلحة لمباشرة مراجعة الإبطال طعنًا في بعض القرارات التي تمسّها مباشرة أو تطال كيانها واستمرار تكوينها، أو الأهداف التي تدافع عنها، كالقرارات المتعلقة بمنحها العلم والخبر أو بحلها.

³ - نعتقد أن ثمة غموضاً يعتري استخدام مفهومي الصفة والمصلحة. يستنتج الشورى غالباً المصلحة من الصفة وأحياناً الصفة من المصلحة. ثمة أيضاً استخدام غامض لعبارة "أهلية" والمقصود صفة. على سبيل المثال: يقرّر مجلس الشورى اللبناني أن المصلحة "تبقى غير متوفرة إذا كان الطعن يرمي إلى إبطال تعيين موظف لا تتوفر في من تقدّم بمراجعة الإبطال أهليةً الحلول محله": قرار "ضاهر غندور"، مجلس الشورى (مجلس القضاة)، قرار رقم 167، في 27 نيسان 1978، إجتهد محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة، 1973-1982، 507. برأينا من الأفضل فصل الصفة عن المصلحة رغم أن الفقه الفرنسي يستنتج الصفة من المصلحة *Intérêt donnant qualité à agir*. في الدرجة الأولى يجدر التأكد من مشروعية الصفة ثم في درجة ثانية من قيام المصلحة.

ثانياً: دفع الجهات المستدعية والمستدعى ضدها

أ- دفع الجهة المستدعية

1- مضامين الدفع

يدفع المستدعون بأن قرار تعيين لجنة الصليب الأحمر هو عمل متجاوز للسلطة بمعنى مخالفة الشرعية، وبداية مخالفة الدستور اللبناني الذي يكرس مبدأ حرية الجمعيات في المادة 13 : "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابةً وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون". كما يخالف نص المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: يتمتع كل شخص بحرية الاجتماع والجمعيات السلمية. وأن لا أحد يمكن أن يُلزم بالإنتماء إلى جمعية.

وكذلك نص المادة 22 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁴:

"لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه؛ لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق".

يدفع المستدعون أيضاً بأن هذا القرار يخالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في مقدمة الدستور وبمعناه الواسع، أي الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الذي يقتضي أن تُعمل الإدارة النصوص التشريعية والدستورية بصرامة وجدية، والحال أن قانون الجمعيات لا يتضمن إطلاقاً أي نص، لا بصورة مباشرة ولا بصورة غير مباشرة، يجيز للإدارة تعيين أعضاء الهيئات الإدارية للجمعيات. وتالياً فإن اختيار لجان الصليب الأحمر المركزية والتنفيذية يتم بالانتخاب طبقاً للنظام الأساسي للصليب الأحمر اللبناني.

2- في أهمية ذكر الاستنادات الأجنبية

⁴ - للعالم 1966 والذي أبرمه لبنان في العام 1972.

من المهم بمكان ذكر هذه المواد "الدولية" لعدة أسباب أهمها سببان:

◊ السبب الأول: لأن ديباجة الدستور اللبناني غدت تتمتع بقوة دستورية منذ أن حسم ذلك المجلس الدستوري اللبناني في القرارين رقم 97/1 و 97/2 (1997)، حيث أبطل القانون المتعلق بالتمديد للمجالس البلدية والذي اعتبره مخالفاً لمبدأ دورية الإنتخابات المنصوص عليه في الإعلانات الكبرى الملتمزم بها لبنان في ديباجته الجديدة (بعد تعديل الطائف). كذلك يظهر حرص المجلس الدستوري على إحترام ديباجة الدستور واعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الدستور في موقفه في القرار رقم 2001/4 المتعلق برد مراجعة الطعن بقانون أصول المحاكمات الجزائية في 16 آب 2001.

◊ السبب الثاني: لأن هذه الديباجة تحيل إلى اتفاقيات دولية رئيسية من مثل العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يستند إليه المستدعون في هذه القضية، لا سيما وأن مجلس الشورى اللبناني لحق بالقاضي الإداري الفرنسي عندما منح الأولوية للمعاهدة الدولية على القانون الداخلي اللاحق: ففي قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة ضد بلدية بيروت"⁵ يعلن الشورى أن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية توجب على المحاكم وتعطيتها الحق في ذات الوقت عندما يُدلى أمامها بقاعدتين قانونيتين متعارضتين أن تطبق القاعدة الأعلى مرتبة كالمعاهدة الدولية وتهمل القاعدة الأدنى دون أن تعلن بطلانها حتى ولو كانت المعاهدة سابقة للقانون.

في قرار "مادلين أدة" هذه الاستنادات "الدولية" مهمة بحيث أن القاضي الإداري اللبناني إذا لم يجد في النص اللبناني ما يبرر إبطاله لقرار تعيين اللجنة موضوع الطعن، فإن باستطاعته الإستناد إلى نصوص دولية.

ب- رد الدولة: نظرية الظروف الإستثنائية

ترد الدولة على دفع المستدعين بأن الظروف والإشكالات المحتملة بين أعضاء الجمعية وما تقتضيه المصلحة العليا والضرورات الأمنية والاجتماعية، كل هذا استوجب اتخاذ تدابير استثنائية وبصورة مؤقتة في مواجهة الاوضاع المستجدة (ظروف استثنائية). رأت الدولة أن هذا الوضع الذي كانت تعاني منه جمعية الصليب الأحمر لا يعالج إلا بنصوص استثنائية لتثبيت "الاستقرار العام وتأمين ضرورات المصلحة العامة ولولا صدور المرسوم المطعون فيه لكان الشلل العام أصاب أعمال ونشاطات الجمعية".

هكذا فإن قرار الإدارة يركز ليس إلا على ضرورة العجلة والظروف الاستثنائية التي استدعت إتخاذ هذا القرار القاضي بتعيين لجنة "بصورة فورية" دون الأخذ بعين الإعتبار الأصول التي يجب اتباعها (الإنتخاب). إلا أن الشورى اللبناني لن يأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية كما سنرى ذلك لاحقاً.

⁵ - مجلس شورى الدولة، 2000/2/29، مجلة القضاء الإداري، العدد 15، 2003، ص 415. أنظر

تعليقنا على هذا القرار: مجلة العدل، 2006، العدد الرابع، صفحة 1462.

الفقرة الثانية: إستنادات الشورى والقرار المتقدم

أولاً: وجوب احترام حرية الجمعيات

كي يتمكن الشورى من إبطال القرار المطعون فيه يبدأ بعرض النص الدستوري اللبناني الذي يقر في مادته 13 بحرية الرأي والتعبير. كما يعرض للفقرة "ج" من مقدمة الدستور التي تنص على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد.

يؤكد الشورى أن الدستور اللبناني يأمر السلطات الدستورية كافة بعدم جواز التصرف بالحريات العامة او التعرض لها، ولا سيما حرية الجمعيات المكفولة في الدستور ضمن دائرة القانون؛ وحرية الاجتماع وتأليف الجمعيات تعتبر من الحريات الاساسية التي كفلها الدستور اللبناني، ووضعها ضمن دائرة القانون.. مع ما يتفرع عن ذلك من أعمال متعلقة بالتأسيس وبوضع انظمتها الاساسية والداخلية وتعديلها وإدارة شؤونها وتنظيمها.

ثانياً: نظرية الظروف الإستثنائية ومبدأ استمرارية المرافق العامة

لم يُعمل الشورى نظرية الظروف الإستثنائية ومبدأ استمرارية المرافق العامة. بنظر الدولة تعيين هذه اللجنة كان أمراً مفروضاً لأن الظروف الخاصة اقتضت ذلك. إلا أن الشورى لم يوافق الدولة، وهو على حق في ذلك، على هذا الرأي لأن جمعية الصليب الأحمر اللبناني لا تدير مرفقاً عاماً كي يمكن الإستناد إلى مفهوم استمرارية المرافق العامة، ما كان سهلاً إعمال نظرية الظروف الإستثنائية لتبرير تعيين اللجنة.

يقرر الشورى أن الجمعيات تتمتع بالشخصية المعنوية بوصفها من الأشخاص الاعتباريين في القانون الخاص، ولا يمكن للسلطة ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة عليها او التدخل في شؤونها إلا في حدود القانون وبإذن من المشتري.. كما "لا يجوز، يقول الشورى، وضع قيود على تأسيس الجمعيات وتنظيمها او إجازة حلها الا بموجب قانون ولا يجوز اخضاعها لأي تدخل مسبق او قيود تحد من حريتها من جانب الإدارة ولا حتى من جانب القضاء في غياب النص القانوني الصريح". نرصد هنا الأسلوب الإطلاقي المتحرر الذي يعتمده الشورى اللبناني. وهكذا يسد الشورى أي أفق أمام الإدارة للتذرع بسلطة استثنائية هي أكثر انتعاشاً في ظل المرافق العامة.

يرى الشورى أن عمل الجمعيات يدخل في إطار عمل المشروعات الخاصة حيث رقابة الدولة ضعيفة ومحددة بنصوص قانونية. لا تمارس الدولة أي وصاية إدارية على الجمعيات بل تقتصر رقابتها على انتقال أموال الجمعيات (الأموال المنقولة وغير المنقولة) كي لا يكون استخدام الأموال مخالفاً للقوانين المرعية وللتأكد من أن هذا الاستخدام هو في سبيل تحقيق المنفعة العامة.

ثم يفسر الشورى لماذا جمعية الصليب الأحمر اللبناني هي مشروع خاص وليست مرعية بمبدأ استمرارية المرفق العام: جمعية الصليب الأحمر اللبناني، يقول الشورى، هي جمعية ذات منفعة عامة وفق احكام المادة الثانية من نظامها الأساسي، أي أنها شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص وهي مشروع خاص وليست مؤسسة عامة ولا تقوم بإدارة وتسيير مرفق عام ويخضع نشاطها لأحكام القانون الخاص، وقراراتها لا تعتبر قرارات ادارية وأشغالها لا تُعتبر اشغالات عامة، وعملها ليسوا من الموظفين العموميين، وأموالها تعتبر اموالاً خاصة ولا تخضع لأصول المحاسبة العمومية، وهي غير مرعية تالياً بمبدأ استمرارية المرافق العامة.

من الواضح هنا الربط بين نظرية الظروف الإستثنائية ومبدأ استمرارية المرافق العامة. إن أي مشكلة يعاني منها المرفق العام تغدو من قبيل الظرف الإستثنائي لضرورة التسيير الدائم للمرافق العامة، ما يعني أن أعمال نظرية الظروف الاستثنائية هو أكثر سهولة عندما يتعلق الأمر بالمرافق العامة. ولكن في قضية "مادلين إدة" لا يمكن إعمال نظرية الظروف الإستثنائية لأننا، بحسب الشورى اللبناني، لسنا أمام مرفق عام.

ثالثاً: الحرية هي القاعدة والتقييد الإستثناء

ثم يُعملُ الشورى مبدأ عاماً متعلقاً بالضبط الإداري "الحرية هي القاعدة والتقييد الإستثناء"⁶. يرى الشورى في موقف صحيح ومراقب بامتياز للإدارة أن أي تقييد للحريات العامة يستلزم التدخل الصريح للمشترع. لذا فإنه يُمنع على الادارة التدخل في الشؤون الداخلية للجمعيات، إلا في حدود القواعد القانونية الوضعية المطابقة لأحكام الدستور وفي اطار المسائل التي حددها المشترع على سبيل الحصر.

رابعاً: ضرورة العملية الانتخابية كوسيلة ديمقراطية

يحقق الشورى اللبناني في رأينا قفزة نوعية في اعتباره أن المرسوم المطعون فيه (تعيين لجنة الصليب الأحمر المركزية والتنفيذية مع تحديد ولاية كل منهما وصلاحياتهما ومهامهما) يخالف شرطاً من شروط الممارسة الديمقراطية: "بما ان أصول اختيار اعضاء لجنتي الصليب الاحمر المركزية والتنفيذية، يقول الشورى، قد حددها نظام الجمعية ولا سيما المادتان 12 و 15 منه بطريق الانتخاب من قِبَل هيئاتها والاعضاء المنضوين فيها والمنتسبين اليها، وبما ان الانتخاب يُعتبر شرطاً لازماً لوجود الجمعيات ووجهاً من وجوه الممارسة الديمقراطية". نفهم من العبارات التي يستخدمها الشورى أن قرار الإدارة يكون مخالفاً لحق جوهرى (الحق في الانتخاب) ويستأهل الإبطال. اعتبرنا أن في هذا قفزة نوعية لأن الشورى اللبناني عبر قرار "مادلين أدة" يطلق مبدأ عاماً نعتقد أنه يتصف بالجدة وهو مبدأ الإنتخاب كنمط ديمقراطي بصورة مطلقة. وهنا لا يُعملُ الشورى حكماً معيناً من أحكام نظام الشورى ولا أيّاً من أحكام القوانين اللبنانية، بل هو يطلق قاعدة عامة فلسفية سياسية تقول بأن الانتخاب هو النمط الأسلم لحسن سير عمل المؤسسات. نريد أن نقول هنا إن هذا المبدأ سوف

⁶ - أنظر على سبيل المثال القرار الفرنسي : Association SOS tout – petits, 30 décembre 2003.

ينسحب على حالات أخرى لا تُحصى، تماماً كما فعل في "الياس غصن"⁷ عندما ارتكز إلى مبدأ عام استمدّه من الاجتهاد الإداري يقول أنه "في كل مرة تتضمن الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادئ العامة للقانون، كتلك التي تمنع تقديم المراجعات القضائية بما في ذلك المراجعة لتجاوز حد السلطة أو مراجعة النقص، يلجأ القاضي في هذه الحالة إلى التقليل بقدر الإمكان من أهمية هذه النصوص تأميناً لتفوق المبدأ العام على الأحكام القانونية المذكورة باعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة". غدت هذه القاعدة التي أطلقها الشورى في "الياس غصن"، وكذلك قاعدة إلزامية أعمال قرارات المجلس الدستوري التي استند إليها أيضاً في قرار "الياس غصن"، مبدأ قانونياً عاماً يمكن تطبيقه في أي قضية أخرى. كذلك فإن هذه القاعدة التي يطلقها في "مادلين إدة": مبدأ الانتخاب كنمط ديمقراطي بامتياز سوف يكون لها وقع كبير على المستوى المفهومي في الاجتهاد اللبناني: من ناحية سوف يتمكن القاضي الإداري من أعمال هذه القاعدة في أي قضية أخرى، ومن ناحية ثانية سوف يستند إليها السياسيون والقانونيون وناشطو المجتمع المدني لتعزيز مواقفهم. لا ننسى أن القواعد التي يطلقها الشورى هي بمثابة قواعد اجتماعية تتمتع بهالة و"قدسية" نظراً للاحترام الذي يحوط بالقضاء، ولا سيما القضاء الإداري. في لبنان يلجأ السياسيون غالباً إلى آراء الشورى وأحكامه لتدعيم مواقفهم: في موضوع استمرارية المرافق العامة، المساواة أمام القانون، عدم رجعية القرارات الإدارية⁸. حبذا لو أن مبدأ ديمقراطية الانتخاب يتخذ مركزه ويغدو مبدأ قانونياً عاماً بكل معنى الكلمة⁹.

خامساً: انعدام الوجود

إن أهمية "مادلين أدة" لا تكمن وحسب في إبطال الشورى لقرار الإدارة تعيين لجنة، أي رفضه لتدخل الإدارة في عمل الجمعيات؛ أكثر من ذلك، فإن الشورى لا يكتفي باعتبار هذا القرار مخالفاً للشرعية، أي لأحد مكونات الشرعية الإدارية (الدستور، القانون، المبادئ القانونية العامة..) بل يعتبر هذا القرار منعدم الوجود، أي أن المخالفة هذه تتجاوز كل حدود؛ فهي، بحسب الشورى "على درجة من الجسامة بحيث يستحيل معها إسنادها إلى أي حكم من أحكام القانون، ما يجعله منعدم الوجود القانوني وكأنه لم يكن".

يمكن رصد بعض الالتباس في تحليل الشورى لأنه من ناحية يشدد على خرق الدستور¹⁰ ومن ناحية ثانية على انعدام الوجود. برأينا من الأفضل الربط بين الإثنين: ثمة خرق جسيم للدستور بحيث يصبح القرار منعدم

⁷ - قرار "الياس غصن"، مجلس شورى الدولة، تاريخ 25-10-2001. أنظر تعليقنا على هذا القرار في مجلة العدل، العدد الرابع، بيروت، 2002، ص 566.

⁸ - على سبيل المثال: تستند رابطة الأساتذة المتفرغين في الجامعة اللبنانية دوماً إلى آراء للشورى لتدعيم مطالبها في مواضيع شتى من مثل استحقاق التفرغ، الرتب والرواتب، الترقية.. إلخ.

⁹ - لا أجازف كثيراً إذا قلت إن هذا القرار يطلق مبدأ قانونياً عاماً جديداً في القانون الإداري هو التالي: "الانتخاب هو شرط من شروط الممارسة الديمقراطية". وربما يكون القضاء الإداري سابقاً في هذا الموضوع لأن الاجتهاد الإداري الفرنسي لم يضع بعد هذا المبدأ على لائحة المبادئ القانونية العامة بحسب اعتقادنا.

¹⁰ - في فقرات عديدة يتناول الشورى مسألة خرق الدستور والقوانين: بعملها هذا خرقت السلطة "مبدأ حرية الجمعيات المصان في الدستور ضمن دائرة القانون كمادة قانونية مناصرة بالسلطة التشريعية ويعتبر عملها هذا تعدياً على ميدان السلطة التشريعية من جهة

الوجود. أما الشورى فهو يعرض للمسألتين بصورة منفصلة. يَحْمِلُ إنعدام الوجود مفعولاً أكبر عندما يُستند إليه أولاً وأخيراً لا استطراداً، لأن الاستطراد يُضعف الحجة. لكن الشورى فَعَلَ ذلك على ما نعتقد لأن الأمر لم يكن محسوماً تماماً في الإجتهد، أما الآن وقد تَمَّ حسمه، فسوف يعلن في المستقبل مباشرة أن تعيين الإدارة لجنة الجمعية هو قرار منعدم الوجود لجسامة مخالفته مبدأ حرية الجمعيات.

القسم الثاني: قرار متقدم في موضوع الحريات العامة

في الواقع قرار "مادلين إدة" المتقدم يأتي ضمن سلسلة من القرارات المتقدمة التي اتخذها الشورى اللبناني في موضوع حرية عمل الجمعيات وتحديداً في مفهوم العلم والخبر، وخارج إطار عمل الجمعيات في موضوع تعيين لجنة للرقابة المسبقة على بث الأخبار /قرار "شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال انترناسيونال/ (الفقرة الأولى). بعد عرضنا لهذه القرارات نكرس الجزء الأخير (الفقرة الثانية) لإيراد بعض الملاحظات في تطور الإجتهد في موضوع حرية الجمعيات وبخاصة الإجتهد الدستوري الفرنسي وبعض الأفكار حول حرية عمل الجمعيات في الوطن العربي.

الفقرة الأولى: القرار المتقدم وسابقاته

أولاً: لماذا صفة "قرار متقدم"

نرى أن هذا القرار للشورى اللبناني متقدم لأنه يلزم الإدارة إحترام إرادة أعضاء الجمعيات ولأنه يتبع تفسيراً متحرراً باستبعاده إعمال نظرية الظروف الاستثنائية. أمام مشاكل تعتمل جمعية بأهمية جمعية الصليب الأحمر اللبناني كان من الممكن التسامح مع فكرة التعيين الفوقي للجنة هذه الجمعية، أقلّه إستثنائياً، لا سيما وأن لبنان معتاد على الاستثنائيات¹¹. لكن الشورى أبى المسايرة والتسامح في موضوع فائق الحساسية وعزيز على ذهنية الشعب اللبناني، وأعني موضوع الحريات العامة الذي يميز هذا البلد مقارنة بباقي البلدان العربية.

وعلى حرية الاجتماع المكرسة في نص الدستور من جهة أخرى". بعد ذلك فقط يقول الشورى إن هذا العمل يؤدي إلى إنعدام الوجود. في قرارات "إنعدام الوجود" وبصورة عامة يعلن القضاء ودون مقدمات إنعدام الوجود: على سبيل المثال التوظيف في وظيفة غير شاغرة: قرار مجلس الشورى اللبناني تاريخ 1961/2/28 أو قرار المحافظ إعلان فوز أحد المرشحين، فيما يجب أن يعلن عن ذلك قاضي الانتخاب.

¹¹ - من تمديد ولاية الرئاسة الأولى إلى الحجب الاستثنائي للمادة 49 من الدستور اللبناني لإنتخاب الرئيس الحالي ميشال سليمان.

إنه قرار متقدم أيضاً على ما سبقه من إجتهاد لأن التطور الذي تحقق في موضوع الجمعيات في الإجتهد اللبناني ارتبط خاصة بموضوع العلم والخبر: والقرار الشهير هنا هو قرار "جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات"¹² لمجلس الشورى اللبناني. في هذا القرار يعتمد الشورى تحليلاً متقدماً ومتوافقاً مع ما حققه الإجتهد في الدول المتقدمة لجهة ضرورة صون الحريات الفردية والحق في إنشاء الجمعيات بصورة حرة. يقرر المجلس بعبارات قريبة من تلك المستخدمة في "مادلين إدة" أن "حرية الإجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه، ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها وإجازة حلها إلا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الإدارة، وحتى من جانب القضاء". إلا أن هذا القرار¹³ لم يأت بجديد إلا في موضوع العلم والخبر حيث اعتبر أن الجمعية تنشأ بمجرد تقديم العلم والخبر طبقاً لما ينص عليه قانون الجمعيات العثماني¹⁴ للعام 1909. فيما في قرار "مادلين إدة" الشورى يذهب أبعد حيث يرفض تدخل الإدارة لأي سبب من الأسباب لتعيين لجنة الصليب الأحمر. الجديد في هذا القرار هو أن ثمة ظرفاً استثنائياً كان يمكن أن تبرر هذا التدخل (النزاعات المستديمة بين الأعضاء) لكن الشورى لم يأخذ بها لشده تمسكه بمبدأ حرية عمل الجمعيات والحريات العامة.

ما يميز قرار "مادلين إدة" هو أن الشورى يذهب إلى حد إبطال قرار الإدارة تعيين لجنة للجمعية. ولكن يجب ملاحظة أن الشورى اللبناني قد استند في قرارات عديدة على مبدأ حرية الجمعيات وضرورة عدم تدخل الإدارة في شؤونها. على سبيل المثال في "فارس مسعد"¹⁵ حيث يقرر الشورى أن تشريع الجمعيات لم يتطرق في جميع

¹² - مجلس شورى الدولة، قرار "جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات"، تاريخ 18-11-2003. أنظر

تعليقنا على هذا القرار في مجلة العدل، بيروت، عدد 1، 2005، ص 136.

¹³ - في الواقع ثمة قرار آخر متقدم وأكثر قدماً تطرق للمسألة عينها هو القرار الرقم 731 تاريخ 98/7/13 الصادر عن مجلس الشورى اللبناني "جمعية الصداقة الهندية/ الدولة".

¹⁴ - يقرر القاضي الإداري اللبناني في قرار "جمعية الدفاع.." أن قانون الجمعيات الصادر في 2 آب 1909 وبمقتضى مادته الثانية، لا يفرض الحصول على أي ترخيص مسبق لإنشاء الجمعية التي تولد بإدارة مؤسسيها الحرة، ويحق لها ان تتمتع بأهلية التقاضي بصفة مدعية او مدعى عليها بمجرد تسليمها البيان المذكور في المادة السادسة من قانون الجمعيات الى وزارة الداخلية. ويفسر الشورى مبرر العلم والخبر ليقول إن الهدف هو حظر قيام الجمعيات السرية وكي تتمكن الدولة من مراقبة مشروعية نشاط الجمعيات وعدم انحرافها عن اهدافها. لا بد أن نشير هنا إلى قرار "سيمون دو بوفوار" الشهير (محكمة باريس 25-1-1971) الذي أسس لمفهوم حرية تأسيس الجمعيات.

¹⁵ - مجلس الشورى، 2003/3/24، مجلة القضاء الإداري في لبنان، 2007، عدد 19، ص 726.

مواده إلى تدخل الحكومة في شؤون إدارة الجمعية، لا سيما في شأن الانتخابات والنزاعات التي يمكن أن تنشأ من جرائها. ومرد ذلك، يقول الشورى، "أن إدارة الجمعيات والأندية في مختلف مظاهره مهيمَن عليه حتى الآن مبدأ حرية التجمع وأنها تتصرف باستقلالية تامة إذ إن الأشخاص المعنويين لهم الحق بالاستقلال والذي لا يحده إلا المشترع بنص خاص"¹⁶.

وفي موضوع تدخل المشترع يمكن أن نذكر القانون رقم 72/16 تاريخ 15/12/1972 الذي يُخضع جمعيات الشباب والرياضة لرقابة وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة¹⁷. ولكن في موضوع الجمعيات الرياضية هذه ورغم خضوعها لرقابة وزارة التربية إلا أن الإدارة لا تملك سلطة استئنابية بل عليها أن تلتزم بالنصوص: ففي "إدوار الزغبى"، 19/12/2002، مجلة القضاء الإداري، 2007، عدد 19، ص 313، يقرر الشورى أن القانون المتعلق بالجمعيات الرياضية ينص على أن كل مخالفة لأحكامه تحال إلى المحاكم.. في هذه القضية هدفت المراجعة إلى إبطال قرار مدير عام وزارة الشباب والرياضة المتعلق بتكليف الهيئة الإدارية للنادي الرياضي بالإشراف بصورة مؤقتة على تسيير الأمور الإدارية والفنية.. ولكن تبين للشورى أن المادة 43 من المرسوم المتعلق بتحديد الشروط التي تخضع إليها الجمعيات الرياضية لا تمنح الإدارة حق التدخل بشؤون هذه الجمعيات وأن "إصدار القرار المطعون فيه المتعلق بتأييد جهة ضد أخرى في نزاع يعود فصله إلى المحاكم المختصة يخرج بالتالي عن إختصاص المدير العام للشباب والرياضة ويكون مستوجباً الإبطال لهذا السبب".

◊ من الملفت ملاحظة أن قرار "مادلين إدة" سبق بعدة شهور صدور التعميم الذي أصدره وزير الداخلية والبلديات بالوكالة آنذاك الأستاذ أحمد فتفت والذي جاء يُشرّع ما سبق وقرره القضاء سواء لجهة مسألة تأسيس الجمعيات بمجرد إعطاء العلم والخبر أم لجهة الحظر على الإدارة التدخل بالشؤون الداخلية والإدارية للجمعيات. فقد جاء هذا التعميم¹⁸ يحدد آلية جديدة "في أخذ وزارة الداخلية والبلديات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات في لبنان وتسهيل هذا الأمر تطبيقاً لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام 1909 وتعديلاته".

فيما يتعلق بتأسيس الجمعية نقرأ في هذا التعميم «أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها». وبالتالي يكفي عند تأسيس جمعية معينة أن يتقدم مؤسسوها لدى وزارة الداخلية والبلديات ببيان علم وخبر يتضمن بعض المستندات الشكلية من مثل اسم الجمعية وعنوانها، ثلاث نسخ عن انظمة الجمعية، سجلات عدلية..

¹⁶ - نفس المرجع، ص 726.

¹⁷ - أنظر قرار "جورج حبيب ورفاقه"، مجلس الشورى اللبناني، مجلة القضاء الإداري، 2007، عدد 19، ص 715.

¹⁸ - رقم 10/م/2006 - صادر في 19/5/2006

وفيما يتعلق بالهيئة الإدارية للجمعية:

تنص المادة السابعة من قانون الجمعيات على ما يلي:

«يشترط أن يوجد في مركز كل جمعية هيئة إدارية تؤلف من شخصين على الأقل».

كما تنص المادة السادسة من القانون نفسه على ما يلي:

«يتحتم على الجمعيات ان تعلم الحكومة في الحال بما يقع من التعديل والتبديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها...». يستفاد مما تقدم، يقول التعميم، أن للجمعية كامل الحرية في انتخاب أعضاء هيئتها الإدارية وهذا الانتخاب لا يخضع لرقابة وزارة الداخلية والبلديات حيث لا حاجة لحضور مندوب من قبلها العملية الانتخابية لانتقاء النص القانوني على ذلك. ينص هذا التعميم على أنه في ما يتعلق بتعديل أنظمة الجمعية لا يخضع هذا التعديل لأية مصادقة من أي نوع كانت أو لأية أصول خاصة..

ثانياً: سابقة قرار "شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال أنترناسيونال" لمجلس الشورى اللبناني، تاريخ 2001/4/19

صدر عن مجلس شورى الدولة اللبناني قرار ذو مضمون قريب من قرار "مادلين إدة" ولكنه متعلق بالحرية الإعلامية. أتى هذا القرار ليؤكد النهج الليبرالي للنظام اللبناني.

في هذه القضية تقدمت المستدعية بمراجعتها لإبطال القرار رقم 20 الصادر عن وزير الاعلام بتاريخ 1997/1/23 والمتضمن "تشكيل فريق عمل لمراقبة ومتابعة الأخبار والمواد والبرامج السياسية المعدة للبث الفضائي والإطلاع عليها قبل المباشرة في بثها، وإيقاف بث أي خبر أو مادة سياسية من شأنها المساس بأمن الدولة أو إثارة النعرات الطائفية أو الأخبار والبرامج التي تضر بعلاقات لبنان ومصالحه السياسية أو الإقتصادية.. دفعت شركة ال "أل. بي. سي." بأن هذا القرار يخالف الدستور والقانون اللبنانيين، والإعلان العالمي لحقوق الانسان والإتفاقات الدولية. إلا أن الدولة رأت أن ليس في قرارها أي مخالفة لهذه النصوص بل هو "ينظم ليس إلا موضوع البث الفضائي وفقاً للصلاحيات المنوطة بوزير الاعلام بهدف التأكد من التزام المؤسسات المرخص لها بالتعهدات المنصوص عليها في القانون رقم 1996/531¹⁹.

كما فعل في "مادلين إدة" لم يوافق الشورى على موقف الدولة فشهر بداية سلاح البند (ج) من ديباجة الدستور اللبناني والمادة 13 منه²⁰.

¹⁹ - مجلس شورى الدولة، "الشركة اللبنانية للإرسال أنترناسيونال"، تاريخ 2001/4/19، أنظر تعليقنا في

مجلة العدل، 2007، عدد 1، ص 129.

²⁰ - البند ج: لبنان جمهورية ديمقراطية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي.

تماماً كما بما يخص تعيين اللجان بصورة فوقية في موضوع الجمعيات رأى القاضي الإداري أن الرقابة المسبقة تناقض مفهوم الحريات. يتبع القاضي الإداري اللبناني نهج الشرح في المتون *exégèse* بفعل قناعته الليبرالية التي تجعله يفسر النص بصورة ضيقة، هيرمينوطيقية *herméneutique*. فالنصوص القانونية المتعلقة بموضوع ال "إل.بي.سي." لا تنطق بعبارة "رقابة مسبقة"، كما أن قانون الجمعيات لا يسمح للإدارة صراحةً بالتدخل لتعيين لجان. كأن لسان حال القاضي اللبناني يقول: أنا أعرف أن أجتهد وأن أقارب النصوص توسعياً، كما فعلتُ في "الياس غصن"، و"محمد عبيد" (العقوبات التأديبية)، و"هنري لحد" ²¹، ولكن لا أفعل ذلك إلا عندما يكون الأمر لصالح الناس وحرياتهم ومع توافق تام مع النصوص الدستورية والمبادئ العامة للجمهورية اللبنانية. إذا كان من فترة غزيرة على مستوى العطاء الفلسفي القانوني وعلى مستوى التفسير القانوني ومدارسه فإن هذه الفترة نجدها في لبنان بامتياز وتحديداً منذ التمديد للرئيس السابق إميل لحد: يكفي أن نذكر السجال حول النصاب اللازم لانتخاب رئيس الجمهورية وشرعية أو عدم شرعية الحكومة التي ترأسها السيد فؤاد السنيورة. نقول هذا كي نسلط مرة أخرى الضوء على أن النظرة للقانون هي إبنة واقعها، إبنة ظروف البلاد السياسية، إبنة القنوات الاجتماعية والفلسفية للقضاة. ولكن رغم كل "الفوضى" التي تعتري هذا الموضوع (مئات التفسيرات والمعايير) فإن القاضي الإداري اللبناني وفي الظروف الهادئة يحمل الحريات على كتفيه ويدافع عنها بشراسة لا سيما في فترة ما بعد الثمانينيات ²².

الفقرة الثانية: بعض الملاحظات في تطور الاجتهاد في موضوع حرية الجمعيات

أولاً: الاجتهاد الفرنسي وحرية الجمعيات

1- إجتهد المجلس الدستوري

سوف أسوق هنا بعض التفاصيل المتعلقة بقرار للمجلس الدستوري الفرنسي حيث تم تكريس حرية الجمعيات. وهي تفاصيل يمكن أن تبدو للوهلة الأولى خارجة عن إطار ملاحظاتنا حول قرار "مادلين إدة" ولكن في الواقع

²¹ - في هذا القرار (تاريخ 91/10/16) يقرر الشورى أن الإدارة، حتى في الحالات التي يحق لها استخدام سلطتها في إعفاء الموظفين من مهامهم فإن هذه السلطة لا يمكن أن تمارس بصورة كيفية أو تعسفية، ويضيف أن للإدارة الحق في رقابة ملائمة اتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة. نشأ هذا النزاع إثر قرار الإدارة إعفاء محافظ البقاع من مهامه بعد العاصفة الثلجية التي أودت بحياة عدد من اللبنانيين في شهر البيدر في العام 1982.

²² - فقد صدرت في الفترة السابقة عن الشورى اللبناني بعض القرارات في موضوع رفض ترشيح بعض الأشخاص للانتخابات النيابية بسبب إنتماءاتهم الحزبية (نقولا الشاوي على سبيل المثال).

هي ترتبط به ارتباطاً وثيقاً. هدفنا هو تسليط الضوء على أن المجلس الدستوري الفرنسي -ونأمل أن يتبعه في ذلك المجلس الدستوري اللبناني متى يتسنى له العمل من جديد- يعير حرية عمل الجمعيات اهتماماً استثنائياً²³.

قبل قرار المجلس الدستوري الفرنسي الشهير الصادر في 16 تموز 1971²⁴ كان النزاع قائماً بين نظريتين حول القيمة القانونية لديباجة الدستور. الأولى تقول بأن قوتها هي وحسب معنوية والثانية تؤكد على قوتها القاعدية (أو المعيارية) normative والقانونية. في هذا القرار اعتبر المجلس الدستوري أن حرية الجمعيات هي أحد المبادئ الجوهرية التي تقر بها الجمهورية *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la république*²⁵. منذ هذا القرار للعام 1971 دخلت ديباجة الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة ما أسمي "كتلة الدستورية" *bloc de constitutionnalité* وأصبحت تتمتع بقوة قانونية ودستورية تماماً كما باقي المواد في متن الدستور.

تحتوي هذه الكتلة: على الدستور أولاً (المواد المتنية)؛ ثم إعلان حقوق الإنسان والمواطن للعام 1789²⁶؛ وديباجة دستور 1946 التي تحتوي بدورها على نوعين من المبادئ: المبادئ الجوهرية التي تقر بها الجمهورية، والمبادئ الضرورية بصورة خاصة في عصرنا²⁷ *les principes nécessaires en particulier à notre temps*. لنذكر أيضاً المبادئ القانونية العامة: فبعد أن كرّس مجلس الشورى الفرنسي هذه المبادئ جاء المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر في 26 حزيران 1969 (حماية المواقع الطبيعية) يكرس هو أيضاً هذه المبادئ مانحاً إياها قوة ما فوق تشريعية²⁸. من الواضح هنا وأمام هذا الكم من المبادئ العامة والمجردة أحياناً

²³ - ثمة سبب آخر: وهو أنه في جميع تعليقاتي على قرارات الشورى أجد أكثر نفعاً عدم الإكتفاء، كما في التعليقات التعليمية الجامعية (الأعمال التطبيقية)، بتحليل تقني للنقاط القانونية المثارة، بل أحاول الإنطلاق من هذه النقاط لوضع عمل مصغر يتجاوز إلى هذا الحد أو ذاك القرار بحد ذاته.

²⁴ - حيث أطل المجلس الدستوري القانون البرلماني الذي كان يحمل تقييداً لحرية إنشاء الجمعيات.

²⁵ - حتى يومنا هذا ثمة عشرة مبادئ جوهرية تقر بها الجمهورية استند إليها المجلس الدستوري الفرنسي: حرية الجمعيات، إحترام حقوق الدفاع، استقلالية أساتذة الجامعات، استقلالية القاضي الإداري، إلخ..

²⁶ - نعلم منذ قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 16 كانون الثاني 1982 والمتعلق بالتأميم أن جميع المبادئ القائمة في إعلان الحقوق هذا (17 مادة) لها قوة دستورية متساوية.

²⁷ - هذه المبادئ الأخيرة (الضرورية بصورة خاصة في عصرنا) لم يتم اكتشافها إلا في العام 1975 مع القرار المتعلق بمسألة الإجهاض: إنها المبادئ الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تعددها ديباجة 1946 من المواد 3 حتى 18 وهي حقوق جماعية مختلفة تماماً عن الحقوق القائمة في إعلان العام 1789.

²⁸ - هكذا فقد استبعدت من كتلة "الدستورية" القوانين العضوية *les lois organiques* (التي تنظم بنية مؤسسات الجمهورية ووظائف السلطات العامة، أنظمة الجمعيات البرلمانية، المعاهدات والاتفاقيات الدولية).

أنه تقع على المجلس الدستوري مهمة شبه مستحيلة وهي اضطراره في بعض الحالات إلى إيجاد الحل لحريتين متناقضتين أو لوضع تراتبية بين مبادئ ال 1789 وال 1946 وهو ينجح أحياناً ويفشل أحياناً أخرى.

مع قرار تموز 1971 المتعلق بحرية الجمعيات يمكن القول إن المجلس الدستوري منح لنفسه صفة حامي الحقوق والحريات. وكأن مع هذا القرار لم تعد الدولة تمثل سلطة القانون البرلماني بل سلطة المجلس الدستوري واحترام قواعده. بعد ذلك بعدة سنوات اتخذ المجلس الدستوري الفرنسي قراراً لا يقل أهمية هو قرار "حالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة"، في العام 1985، حيث أكد أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة ضمن احترام الدستور. من كل هذا أردنا تبيان قوة مبدأ حرية الجمعيات الدستوري، ما يعني أنه يمكن لنواب الأمة الطعن بأي قانون يصدر عن المجلس النيابي يقيّد هذه الحرية.

2- إجتهد مجلس الشورى: قرار "أميكال دي أناميت" الفرنسي²⁹

هو القرار الأول الذي يقرر فيه الشورى الفرنسي أن مبدأ حرية الجمعيات هو من بين المبادئ الجوهرية التي تقر بها الجمهورية الفرنسية، ولذا فقد أبطل قرار وزير الداخلية القاضي ببطالان جمعية "أميكال دي أناميت".

تجدر الإشارة أن مجلس الشورى الفرنسي كان سابقاً في الإستناد إلى هذه المبادئ. ففي هذا القرار وقبل إنشاء المجلس الدستوري كرّس مجلس الشورى مبدأ حرية الجمعيات. في الإجتهد الفرنسي لا يمكن وضع قيود على مبدأ حرية عمل الجمعيات إلا في حالات ثلاث: عندما ينص القانون على هذه القيود؛ عندما تهدف هذه القيود إلى غاية مشروعة؛ وعندما تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي ومتناسبة مع الهدف المشروع وضامنة لتوازن عادل بين المصالح المتناقضة³⁰.

ثانياً: نقد عمل الجمعيات

تقتضي حرية الجمعيات عدم تدخل الدولة في تعيين اللجان أو في أي أمر يخص عمل الجمعيات.. وصون حرية عمل الجمعيات هو المبدأ الآخذ في التجذر أكثر فأكثر في البلدان الديمقراطية ومن ضمنها لبنان، كما بيّن ذلك في القسم الأول من هذا العمل في معرض تناولنا لقرار "مادلين إدة". وبالفعل إذا ألقينا نظرة على فهرس

²⁹ - Conseil d'état français, « Amicale des Annamites de Paris », 11/7/1956.

³⁰ - أنظر القرارات:

Young, James et Webster du 13 août 1981 série A, n° 44, Sigurjonsson du 30 juin 1993 Dalloz 1994 p. 181, Gustafsson du 25 avril 1996 Dalloz 1997 p. 363 et Chassagnou du 29 avril 1999 JCP 99 II n° 10172 .

مجلة القضاء الإداري في لبنان للعام 2007، عدد 19، فإننا نرصد مباشرة أن القاسم المشترك بين غالبية القرارات المنشورة المتعلقة بالجمعيات هو مبدأ حرية عمل الجمعيات. في هذا العدد نجد المفاهيم التالية: عدم وجود سلطة الإدارة في مراقبة الجمعيات، عدم صلاحية المدير العام بإبطال قرار التكاليف، عدم وجود سلطة المراقبة إلا بنص خاص، احترام حرية الجمعيات، حصر سحب العلم والخبر بمجلس الوزراء..

تجدر الإشارة إلى أن عدد الجمعيات ازداد بصورة هائلة، لا سيما في العالم المتقدم والديمقراطي. كما نعلم أن عدداً كبيراً من هذه الجمعيات تربطه علاقات عمل مع الدولة حيث تُكَلَّف هذه الجمعيات القيام بأعمال من قبل الدولة؛ وهذا ما يدفع بعض الجمعيات إلى التذمر من استخدامها من قبل الدولة كـ"وسائل" instrumentalisation.

إلا أن البعض يتساءل من يستخدم من، الجمعيات أم الدولة؟ تأخذ الجمعيات الفرنسية مثلاً على السلطات العامة عدم إنتظامية المساعدات ولكن بالمقابل تأخذ الدول، وهذا صحيح في فرنسا وخاصة في لبنان على ما نعتقد، تأخذ الدولة على الجمعيات عدم شفافيتها وعدم المصادقية في صرف المساعدات وقيادتها من قبل حفنة وحسب من الأشخاص³¹.

إلا أن حرية عمل الجمعيات بما هي حرية جوهرية لا تعني أن القاضي الإداري لا يحدّ أحياناً وبصورة ملفتة من حرية عمل الجمعيات. ترتبط المسألة بالظروف الخاصة بكل بلد، ولا سيما عندما تكون ثمة شكوك في الموضوع الأمني:

على سبيل المثال ردّ القاضي الفرنسي المراجعة التي تقدم بها رئيس الجمعية الدينية الإسلامية لمنطقة "أنطوني" Antony بوجه قرار المركز الجامعي CROUS إقفال صالة من البيت الجامعي الطلابي المخصصة للصلاة استناداً إلى ضرورة ضمان الأمن وإستعادة الحوار حول هذا الموضوع³².

ثالثاً: الجمعيات في الوطن العربي

إن حرية عمل الجمعيات في لبنان وفي الوطن العربي ليست إبنة اليوم ولا هي مجرد انعكاس لتطور حصل في الغرب. يرصد الباحث هيثم مناع في مقالة حول المنظمات غير الحكومية³³ إمكانية "ملاحقة ظاهرة التنظيمات والشخصيات الاعتبارية charismatic غير الدولانية بعيداً في التاريخ المشرق". ويضيف أن الفرق الدينية وتحديداً المسيحية "لعبت دوراً متميزاً في خلق هامش مستقل عن الدولة ومستقطب لعب دوراً كبيراً في نشر المعرفة والثقافة الدنيوية والدينية..". ناهيك عن الأدباء والمفكرين السياسيين الذين اهتموا بموضوع حرية

³¹ - أنظر حول هذا الموضوع بما يخص فرنسا تقرير مجلس الشورى الفرنسي للعام 2000 بعنوان "الجمعيات وقانون 1901 بعد مرور 100 عام".

³² - Ordonnance du juge des référés du 6 mai 2008, N° 315631, M. Mouhamed B.

³³ - أنظر المقال في محرك غوغل (الأنترنت) وفي مؤلف المنظمات غير الحكومية، دار النجوى، بيروت، 2008.

عمل الجمعيات (فرح أنطون، لطفي السيد، إسماعيل مظهر، سلامة موسى ومي زياده..). إن المتابع لعمل المجتمع الأهلي في الوطن العربي لا بد أن يرصد النضال البطيء ولكن المستمر بإصرار الذي تخوضه الجمعيات العربية كي تنتزع حقوقها في أعمال النصوص القانونية³⁴.

تتضاعف أهمية قرار "مادلين إدة" عندما نعلم أن نشوء الأحزاب في لبنان يخضع لقانون الجمعيات وأن اللقاءات تتكشف في لبنان رغم الوضع السياسي والأمني المتأزم من أجل إصدار نص قانوني جديد ينظم العمل السياسي.

كما تزداد أهمية هذا القرار عندما نعرف أن النص المتداول اليوم في لبنان بشأن قانون جديد للأحزاب يتضمن على ما يبدو "قيوداً على تأسيس الحزب ونشاطه من حيث اشتراط الترخيص المسبق للحزب، وربط الترخيص بـ"استقصاءات" تجريها السلطة مع ما يرافقها من سلطة تقديرية واسعة"³⁵.

كلمة أخيرة

نكرر القول إن هذا القرار "الصغير" للوهلة الأولى يؤسس لمفاهيم "كبيرة" مرتبطة بالحرية العامة ويمكن أن يكون له دور "كرة الثلج"، إذ يأمل اللبنانيون بغالبيتهم أن تزدهر ساحة الحرية العامة أكثر فأكثر رغم الصعاب السياسية، فيبقى لبنان شعلة مضيئة في موضوع الحرية العامة وحقوق الإنسان والقاضي الإداري اللبناني، يحمي هذه الحقوق والحرية، في "منافسة مشروعة وأخوية" مع القاضي العدلي.



³⁴ - في موضوع حرية الجمعيات في العالم العربي يُذكر النزاع بين السلطات التونسية و"جمعية قضاة تونس"، حيث أقرت السلطات التونسية مقر جمعية القضاة التونسيين. أنظر موقف الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، الأول من ايلول 2005.

³⁵ - أنظر مقالة بول مرقص (منسق في "مرصد التشريع في لبنان" للمؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم)، في "المنظمات غير الحكومية، دار النجوى، بيروت، 2008.