البرلمان والقاضي الإداري اللبناني انطلاقاً من قرار لمجلس الشورى اللبناني[1]

في موضوع محاولة طغيان البرلمان على السلطة القضائية

جورج سعد، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية

نشر في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 22، 2011.

القسم الأول: البرلمان اللبناني يتجاوز السلطة القضائية ويناقضها

أولاً: في قرار "المفتشون الأول الممتازون نجيب نصر ورفاقه"[2]

[1]– في هذا العمل نود إنجاز بحث في موضوع العلاقة بين البرلمان والقاضي الإداري ينطلق من قرار قضائي لمجلس الشورى اللبناني وقانون أصدره المجلس النيابي. في رأينا ثمة ثلاثة أنواع من التحاليل للقرارات القضائية: التحليل التقني، أي التحليل الذي لا يتجاوز النقاط القانونية التي يطرحها القرار؛ التحليل الموسع الذي يتوسع في شرح النقاط القانونية والمفاهيم المطروحة في القرار القضائي؛ والتحليل القضائي البحثي الذي ينطلق من قرار قضائي أو من قرار قضائي وقانون أو أي نصين قانونيين لينجز بحثاً في موضوع معين. هذا خيارنا لإنجاز هذا البحث في موضوع العلاقة بين البرلمان والقضاء بصورة عامة والقضاء الإداري بصورة خاصة.

[2]– قرار مجلس الشورى اللبناني، مجلس القضايا **قرار الرقم: 236/2008–2009 ، في 2009/1/22 .**

1- في الوقائع:

في هذه القضية تقدمت الجهة المستدعية المفتشون الأول الممتازون السادة نجيب نصر ورفاقه لدى مجلس شورى الدولة بتاريخ 2007/4/23 بمراجعة تطلب فيها وقف تنفيذ مذكرة الخدمة رقم 11/أع/ص/ م ذ تاريخ 2007/2/24، وإبطال المباراة المعلنة نتائجها بموجب المذكرة رقم 11 المذكورة واحتفاظ الجهة المستدعية بكافة حقوقها وتضمين المستدعى ضدها الرسوم والمصاريف كافة. تقدمت الجهة المستدعية الى مباراة الترقية لرتبة ملازم وقد حُدِّدت مواد المباراة ومعدلاتها بحيث جاء معدل مادة الرياضة /10/، مع اشتراط الحصول على علامة فوق 10/5 بحيث تعتبر العلامة دون 10/5 علامة رسوب بالاضافة الى تحديد معدلات المواد الأخرى. وبتاريخ 2006/11/21 أصدرت المديرية العامة للأمن العام برقية رقم 1/501 ع/ ص/ ب حددت بموجبها مواعيد إجراء الاختبارات الرياضية بتاريخ 25/ و 2006/11/26.

بتاريخ 2006/12/4 وبعد بدء المباراة وانتهاء الاختبارات الرياضية، قامت المديرية العامة للأمن العام بتعديل شروط المباراة بموجب البرقية رقم 511/ أ ع/ ص ب بحيث تم شطب العبارة التي تفيد بأن العلامة دون 10/5 في الرياضة تعتبر علامة رسوب، كما تم تعديل البند الخاص بمواد الأمن العام فأصبح معدلها 35 بدلاً من 40.. إلخ..

أعلنت نتيجة المباراة بتاريخ 2007/2/24 وفاز بموجبها المرشحون الستة والخمسون الأوائل واعتُبرت الجهة المستدعية وعدد من زملائها غير مقبولين مع أنهم حازوا على المعدل المطلوب للنجاح.

طالبت الجهة المستدعية بإبطال نتائج هذه المباراة لأن المستدعى ضدها قد عدلت شروط المباراة بعد بدئها، ومن غير الجائز قانوناً ان يتم تعديل شروط أية مباراة بعد اقفال باب الترشيح لها أو البدء بها مراعاة لمبدأ المساواة بين المرشحين.

لذلك قرر مجلس الشورى بالاجماع إبطال هذه المباراة ونتائجها.

2- بعض النقاط القانونية المتعلقة بالشكل وبإيجاز[3]:

وقف التنفيذ: طالبت المستدعية بوقف تنفيذ القرار وكان لها ما شاءت لكن الدولة دفعت بأن شروط المادة 77 من نظام مجلس شورى الدولة غير متوافرة في هذه المراجعة.

كما اعتبرت أن قرار وقف التنفيذ من شأنه ان يلحق بالمرشحين المقبولين والذين باشروا دورة تدريبية في معهد قوى الامن الداخلي ضرراً بليغاً لا يمكن التعويض عنه.

رأت أيضاً أن الاستمرار في وقف تنفيذ نتيجة المباراة من شأنه التأثير على الحالة المعنوية للذين تابعوا الدورة المؤهلة للترقية لرتبة ملازم، الأمر الذي يستدعي الرجوع عن قرار وقف التنفيذ خاصة في ظل عدم جدية اسباب المراجعة.

لكن الشورى نظر بالقضية بعد فترة وجيزة وضم طلب الرجوع عن وقف التنفيذ الى الأساس وسار بهما معاً. من المهم ملاحظة أن مجلس الشورى كان أوقف تنفيذ هذا القرار معتبراً أن شروط المادة 77 متوافرة (الضرر البليغ).

المهلة: دفعت المستدعى ضدها بأن القرار الصادر هو في حقيقة الأمر البرقية المنقولة وأنه يستحيل تجزئة نتائج المباراة أو فصلها عن البرقية المنقولة، وكان يجب بالتالي الطعن بالبرقية لكن الشورى لم يوافق بل اعتبر أن المباراة هي من العمليات المركبة بحيث يمكن الطعن على حدة بأي من التدابير أو القرارات النافذة والضارة التي تتخذ بمناسبتها، خلال مهلة الشهرين من تاريخ ابلاغ هذه القرارات، كما أنه يمكن الدفع بعدم مشروعية هذه القرارات، بعد انقضاء مهلة الطعن فيها، بمعرض الطعن في القرار الاخير (أي قرار اعلان نتيجة المباراة). وهذا موقف جيد للشورى لأنه يذهب باتجاه توسيع رقعة امكانية الطعن مع أن الأمر في هذه القضية لم يكن ليطرح أي التباس.

المصلحة: دفعت المستدعى ضدها بأنه بالاستناد الى نص المادة 106 من نظام مجلس شورى الدولة يقتضي، في مراجعة الإبطال، ان تكون المصلحة شخصية ومباشرة ومشروعة، وان الإبطال المطلوب من قبل

---

[3]- نود في هذا البحث إنجاز تحليل قرار من نوع خاص وجديد على ما نعتقد. ثمة نوعان من التحليل للقرارات القضائية: التحليل التقني والذي لا يتجاوز النقاط القانونية التي يطرحها القرار؛ التحليل الموسع الذي يتوسع بتفسير النقاط القانونية المطروحة لا سيما في القسم الثاني من التصميم؛ والنوع الآخر الجديد الذي نعتمده هنا هو التحليل البحثي الذي ينطلق من قرار قضائي أو قرارين أو قرار وقانون وغير ذلك وينكب على إقامة تحليل تقني موجز ثم يتوسع بصورة ملحوظة في تفسير وتحليل واستقراء النقاط القانونية المطروحة والإشكاليات المطروحة. في القرار والقانون اللذين نتناولهما نحلل القرار القضائي والقانون بالمعنى التقني ونضيف التحليل الإشكالي إذا صح التعبير والذي يعني أنه يطرح إشكاليات ويجيب عليها بإسهاب.

المستدعين سيؤدي الى زوال نتيجة المباراة المذكورة، ولكنه لن يؤدي مطلقاً الى اية فائدة شخصية ومباشرة لهم، اذ إن ابطال المباراة لن يكون من شأنه الزام الادارة باعادة المباراة.

بحق يتخذ الشورى اللبناني موقفاً معاكساً معتبراً أنه يتبين من ملف المراجعة ان المستدعين هم من الافراد الذين اشتركوا في المباراة المؤهلة للترقية الى رتبة ملازم، وهم يطعنون في مذكرة الخدمة التي تضمنت اعلان نتائج هذه المباراة "وبما ان الاجتهاد استقر على القول بقبول المراجعة المقدمة من قبل المتبارين، أي الأشخاص الذين اشتركوا في مباراة معينة، طعناً في التدابير الممهدة لهذه المباراة أو في اجراءاتها أو اخيراً في التعيينات التي صدرت بنتيجتها.. وبما انه تبعاً لما تقدم، تكون المذكرة المطعون فيها والمتضمنة إعلان نتائج المباراة المؤهلة للترقية قابلة للطعن من قبل أي مرشح للترقية قُبِل طلب ترشيحه وشارك في هذه المباراة، وسواء كان من الفائزين أو من الراسبين. انتهى الشورى إلى اعتبار جميع المستدعين ذوي مصلحة للتقدم بالمراجعة. هذا الموقف يندرج في المسار الذي يتبعه الشورى حديثاً في قرارات عديدة حيث يجاري التطور في موضوع تفسير المصلحة بحيث أنه يعتمد التفسير التوسعي[4].

[4]– أنظر ما نقوله في هذا الموضوع في تعليقنا على قرار "أنطوان جوزف أوريان"، تاريخ 2007/7/18، مجلة العدل، 2007، العدد الرابع، ص. 1645.

3- في الاساس:

في الأساس تطلب الجهة المستدعية إبطال المباراة المعلنة نتائجها بموجب المذكرة رقم 11/أ ع/ص/ م ذ تاريخ 2007/2/24، لأن المستدعى ضدها قد عدلت شروط المباراة بعد بدئها، ومن غير الجائز قانوناً ان يتم تعديل شروط أية مباراة بعد إقفال باب الترشيح لها أو البدء بها مراعاة لمبدأ المساواة بين المرشحين. إلا أن المستدعى ضدها أدلت بأن مبدأ عدم تعديل شروط المباراة هو مبدأ نسبي ويمكن الخروج عنه، وأن مبدأ المباراة يحتمل الاستثناء عندما تتطلب ذلك ظروف المباراة.

- أما الجهة المستدعية فقد دفعت بإن مبدأ عدم جواز تعديل شروط الاشتراك في المباراة Les conditions d'accès au concours، هو مبدأ مطلق لا يحتمل أي استثناء، ويجد هذا المبدأ مبرره في طبيعة هذه الشروط التي بمقتضاتها تتحدد هوية المؤهلين للأشتراك في المباراة، اذ يتم على أساسها تقديم طلبات الترشيح وقبولها أو رفضها. وإذا كان ثمة إدخال لبعض التغييرات في نظام المباراة فإن ذلك يجب أن يتم قبل عملية التباري. كما يجب بحسب الإجتهاد أن تبلَّغ التغييرات إلى كل المرشحين دون استثناء في وقت واحد وبنفس الشروط، تحت طائلة إبطالها.

كما تدلي الجهة المستدعية بحجة مهمة وهي أن التعديل الذي أجرته الإدارة على شروط المباراة تم بعد البدء بالاختبارات، وخاصة في ما خص اختبار الرياضة، وذلك بعد معرفة قدرات كل من المرشحين.

كما تضيف المستدعية أنه لا يحق للجنة النهائية إعادة النظر بتقدير اللجنة الرياضية أو تعديل العلامات المرفوعة من قبلها وأن هذا التعديل في العلامات لا يدخل ضمن السلطة الاستنسابية للادارة، ويشكل بالتالي تجاوزاً لحد السلطة، من شأنه ان يعيب المباراة.

يقتنع الشورى بكل ما تدفع به الجهة المستدعية ومن هذه الدفوع أيضاً أن جميع المستدعين قد شملتهم قرارات مناقلات هي بمثابة "عقوبات مقنعة" تعرضوا لها بسبب تقدمهم بالمراجعة الراهنة، هذا فضلاً عن إجراءات مشددة يتعرضون لها يومياً..

لكل هذا يبطل الشورى المذكرة المطعون فيها والمباراة المعلنة نتائجها بموجبها.

4- موقفنا من هذا القرار

أ بطل هذا القرار مباراة تشوبها عدم الشرعية ولسبب رئيسي هو أن إدارة الأمن العام قد عدلت شروط المباراة بعد بدئها، ومن غير الجائز قانوناً ان يتم تعديل شروط أية مباراة بعد إقفال باب الترشيح لها أو البدء بها مراعاة لمبدأ المساواة بين المرشحين.

يسير هذا القرار في مسار قرارات عديدة اتخذها مجلس الشورى اللبناني حيث أبطل قرارات غير شرعية وأحياناً بصورة جد جريئة. ففي قرار "شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال إنترناسيونال"[5] أبطل الشورى قرار وزير الإعلام وضع رقابة مسبقة على نشرات الأخبار لأن "القرار المطعون فيه بفرضه رقابة مسبقة على النحو الذي تضمنه يكون مخالفاً للدستور بصورة مباشرة ويشكل خرقاً لاحدى الحريات الاساسية دون نص قانوني يجيزه مما يجعل استناده إلى القانون رقم 96/531 واقعاً في غير موقعه القانوني الصحيح". تجدر الملاحظة أن القاضي الإداري يستند هنا إلى الدستور اللبناني والاستناد إلى الدستور والمبادئ العليا يشكل بحد ذاته موقفاً جريئاً ويعني أن القاضي متمسك بالحريات العامة أشد تمسك. فالمبدأ العام قابل بحد ذاته للتفسير لأنه قاعدة عامة، ملفوظة عامة تطلق فكرة. وهذه الفكرة بحاجة لقاضي يفسرها بإتجاه إعمال حرية فعلية ملموسة. في هذه القضية ذاتها يمكن أن يتمسك قاض محافظ بمبدأ الحفاظ على السلامة يبرر الرقابة المسبقة. القاضي اللبناني رفض ذلك واستخدم المادة 13 من الدستور اللبناني[6].

في قرارات مضيئة أخرى أبطل الشورى اللبناني قرارات إدارية اعتبرها منافية لمبدأ الحريات أيضاً: نذكر قرار "مادلين إدة" الصادر في 8-11-2006[7]. يبطل الشورى في هذا القرار قرار السلطة الإدارية التدخل في عمل الجمعيات وتعيين هيئة إدارية لأن "السلطة المناط بها تنفيذ القانون لا تملك حق مخالفة الاحكام الدستورية او مخالفة المبادىء العليا ذات القيمة الدستورية ولا يمكنها تعديل أصول اختيار أعضاء الجمعيات – وهي من اشخاص القانون الخاص – بغياب إذن من المشترع وخارج دائرة القانون. وان فعلت اعتبر تصرفها هذا من قبيل الاعتداء على الحقوق والحريات العامة ولا سيما حرية الجمعيات".

قرار إبطال جريء ومتقدم أيضاً هو قرار "مركز البحوث الزراعية[8] حيث قطع الشورى مع مرحلة سابقة كانت تسود فيها فوقية القانون الوطني على كل ما عداه، وحيث كان يتم تجاهل القانون اللبناني نفسه وبخاصة المادة

---

[5]– قرار رقم 438 تاريخ 2001/4/19، رقم المراجعة 97/7250. أنظر تعليقنا على هذا القرار، في مجلة العدل 2007، عدد 1، ص 129.

[6]– المادة 13– حرية ابداء الرأي قولا وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون.

[7]– أنظر تعليقنا على هذا القرار الصادر ، في مجلة العدل، عدد خريف 2008، ص 1083.

[8]– أنظر تعليقنا على هذا القرار في مجلة العدل، للعام 2006، العدد الرابع، صفحة 1462.

الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على تقدم أحكام المعاهدات الدولية عند التعارض مع أحكام القانون العادي. ناهيك عن أن الشورى كان سباقاً في إصداره هذا القرار (أي قبل أي محكمة أخرى، محكمة التمييز مثلاً)، فيما في فرنسا مجلس الشورى لم يتخذ مثل هذا القرار (إقرار فوقية المعاهدات الدولية على القوانين حتى اللاحقة) إلا أربع عشرة سنة بعد قرار "جاك فابر" لمحكمة التمييز الفرنسية (1975).

ومن الواضح أن في قضية قرار "المفتشون الأول الممتازون نجيب نصر ورفاقه" التباسات عديدة وعوائق كان يمكن أن تعرقل عمل القاضي الإداري اللبناني لكنه لم ينظر إلا شطر الشرعية وقواعدها: نعني هنا أن في هذه القضية تدخل المعايير الطائفية والمحسوبيات السياسية والزبائنية كما يحصل ذلك إلى هذا الحد أو ذاك في مباريات عديدة في لبنان[9]. رغم كل هذه المعايير التي لا يجهلها القاضي الإداري فقد اتخذ قراره بكل موضوعية وأبطل مباراة شابتها عناصر كثيرة غير شرعية وبخاصة تغيير معدلات النجاح بعد البدء بالامتحانات ووضع علامة المدير العام دون إجراء أية مقابلة مع المرشحين، إلخ..

أردنا هنا تسليط الضوء على المسار الجيد للقاضي الإداري اللبناني الذي لا يتوانى عن إبطال القرارات المخالفة لمبدأ الشرعية، مع علمنا بعدم جدوى المغالاة في هذه النظرة[10].

بعد صدور هذا القرار القضائي، ما أثلج صدور المستدعين المستبعدين من الترقية، تحرك بعض النواب في البرلمان اللبناني وتوصلوا إلى صدور قانون قضى على قرار الشورى لأنه شرَّع المباراة بصورة منافية لمبدأ احترام رأي القضاء وتالياً مبدأ الفصل بين السلطات والاستقلالية القضائية.

---

[9]– ومن ضمنها مباريات القضاء! وظباط الجيش!

[10]– ففي قرار "شركة تصنيع الشمندر السكري" لمجلس الشورى اللبناني، تاريخ 2004/7/14، لم يعلن الشورى صلاحيته للنظر بقرار لا نرى فيه عملاً حكومياً لكن الشورى رأى أنه غير صالح للنظر "في المراجعة الحاضرة طعناً بقرار مجلس الوزراء القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري باعتبار هذا القرار من أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في إطار علاقاتها مع السلطة التشريعية". هذا القرار ليس عملاً حكومياً لأنه لا يمس بالسياسات العليا للدولة وللسلطات العليا بل هو قرار ذو طابع إقتصادي ومجحف. كان بالإمكان قبول مراجعة الطعن وتبرير القرار. لكن الشورى رغبة منه في إبعاد الموضوع عن النقاش أقفل الطرق منذ البداية.

ثانياً: القانون الرقم 67-2009[11]: البرلمان اللبناني يتجاوز هذا القرار ويناقضه

1- عرض النصوص

بتاريخ 2009/3/14 أصدر البرلمان اللبناني القانون رقم 67 الذي قضى بمنح ترقية في المديرية العامة للامن العام للأشخاص المقبولين في المباراة التي اعلنت نتائجها، اي الـ 56 وهذا نصه:

قانون: ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام

من رتبة مفتش ممتاز وما فوق إلى رتبة ملازم

مادة وحيدة: - بصورة إستثنائية تُمنح ترقية في المديرية العامة للأمن العام من رتبة مفتش ممتاز وما فوق إلى رتبة ملازم للأشخاص المقبولين في المباراة التي أُعلنت نتائجها النهائية في 2007/2/24، كما تُجرى مباراة محصورة لترقية المفتشين الأولين الممتازين الذين تقدموا بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة اقترنت بالقرار رقم 2008/236-2009 تاريخ 2009/1/22.

- تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قِدَم ووضع على جدول الترقية، والترقية في ما يتعلق بالمفتشين الممتازين وما فوق المقبولين في المباراة، كما تتولى وزارة الداخلية والبلديات إجراء المباراة المحصورة المذكورة أعلاه في مهلة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ صدور هذا القانون.

- يُعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

كما تقدم عدد من النواب لاحقاً بإقتراح قانون يرمي إلى ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من رتبة مفتش ممتاز وما فوق إلى رتبة ملازم مقترحين مادة وحيدة:

"بصورة استثنائية تجرى دورة محصورة لترقية المفتشين الأولين الممتازين الذين تقدموا بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة واقترنت بالقرار رقم 2008/236-2009 تاريخ 2009/1/22،

تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية والترقية فيما يتعلق بالمفتشين الممتازين وما فوق المذكورين في الفقرة الأولى وعلى ان تستثنى هذه

[11]- قانون رقم 67 تاريخ 2009/3/4، ج. ر. رقم 19 تاريخ 2009/3/14.

الدورة من القوانين والأنظمة التي ترعى سواء الترقية إلى رتبة ملازم أم عديدهم في ملاك المديرية العامة للأمن العام،

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

نذكر أن النواب خلصوا في عرضهم للأسباب الموجبة إلى القول إنه "لما كان القانون رقم 67 ألغى مفاعيل القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة الذي قضى بالغاء المباراة، مما ألحق إجحافاً بالمفتشين العامين الممتازين الذين تقدموا بالمراجعة امام مجلس شورى الدولة،

ولما كان يقتضي رفع الظلم الذي لحق بالمفتشين الممتازين المذكورين،

لذلك، أعد النواب اقتراح القانون المعجل المرفق راجين إقراره.

ثم صدر بالفعل قانون في 2010/6/15 بعنوان "ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من رتبة مفتش ممتاز وما فوق إلى رتبة ملازم" ينص على ما يلي:

مادة وحيدة: – بصورة استثنائية، تجرى دورة محصورة لترقية المفتشين الأولين الممتازين في المديرية العامة للأمن العام للذين نجحوا في المباراة التي أُعلنت نتائجها النهائية في 2007/2/24 ولم تتم ترقيتهم.

– تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية والترقية فيما يتعلق بالمفتشين الممتازين وما فوق المذكورين في الفقرة الأولى وعلى أن تستثنى هذه الدورة من القوانين والأنظمة التي ترعى سواء الترقية إلى رتبة ملازم أم عديدهم في ملاك المديرية العامة للأمن العام.

– يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

هذا يعني أن هذا القانون بخلاف الاقتراح لم يُحصر بالذين تقدموا بمراجعات لدى الشورى وصدر القرار القضائي لصالحهم بل جميع الذين نجحوا في الإمتحانات[12].

الموقف من القانون رقم 67 ومن القانون الصادر في 2010/6/15.

[12]– حتى الساعة يبدو أن المديرية العامة للأمن العام لم تنفذ هذا القانون ولا ترغب في تنفيذه.

سواء في القانون الصادر في 2009/3/14 أو القانون الصادر في 2010/6/15 البرلمان اللبناني يتخذ موقفاً مخالفاً للسلطة القضائية ومتجاهلاً قرارها. يجدر التوقف أمام هذا السلوك غير المتضامن مع السلطة القضائية في رأينا لممثلي الإرادة الوطنية. القاضي يقول هذا أبيض والبرلمان يقول هذا أسود. المسألة يمكن أن تبدو للوهلة الأولى بأنها أمر طبيعي في دولة تفصل بين السلطات حيث يحق للبرلمان أن يشرع كما يشاء كما يحق للسلطة القضائية أن تصدر القرارات القضائية التي تراها صحيحة وعادلة. ولكن هل يمكن القبول بحالة تضاد بين البرلمان والقضاء الإداري والاكتفاء بالتأمل ورصد ما يحصل؟ أو بمعى آخر هل الفصل بين السلطات يعني أن يغني كل على ليلاه أو بالأحرى أن يقود البرلمان السفينة تاركاً للسلطة القضائية دوراً ثانوياً. هذا ما سنعالجه في القسم الثاني من هذا البحث.

القسم الثاني: البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات

أولاً: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية

1- الفقه ونظرية الفصل بين السلطات

السلطة يجب ان توقف السلطة، هذه هي قاعدة مبدأ الفصل بين السلطات Le pouvoir arrête le pouvoir. لقد منهج هذه القاعدة (ولا نقول ابتكرها[13]) الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو Montesquieu في القرن الثامن عشر.

لنقل بداية إن نظرية الفصل بين السلطات في المنظور المثالي الذي طرحه مونتسكيو هي غير قابلة للتطبيق. يجب أن نتصور نظاماً جديداً حيث يمكن لنظرية الفصل بين السلطات أن تطبق بصورة أكثر عملانية كأن نتصور انتخاب السلطات الثلاث من الشعب[14]. ولكن في الوضعية الحالية للأنظمة السياسية، رئاسية كانت أم برلمانية،

---

[13]– لأننا نعتقد أن هذه القاعدة كانت قائمة منذ الزمان الغابر، منذ أن كان شعور لدى الإنسان بالظلم المتأتي عن مركزة السلطات في يد شخص واحد. وقد طرحها أرسطو أيضاً. وإذا ما تعمقنا في دراسة الإسلام السياسي وتاريخه لرأينا أيضاً أن مدارس ومفاهيم إسلامية عديدة كانت تناضل من أجل الفصل بين السلطات وما مقولة "وامرهم شورى بينهم" سوى أحد مفاهيم الديمقراطية غير القابلة للفصل عن مبدأ الفصل بين السلطات..

[14]– لنقل أيضاً إن ثمة نظريات مثل نظرية الإشتراكية العلمية لا تؤمن إطلاقاً بنظرية الفصل بين السلطات فهذه الأخيرة لا تعني بالنسبة للنظرية الإشتراكية العلمية سوى الفصل الظاهري بين السلطات البورجوازية ليس إلا لتحسين إستغلال الطبقة العاملة.

نظرية الفصل بين السلطات هي موضوع نقد لاذع لأنها فقدت أصولها النظرية. بنظر الفقيه في القانون الإداري بيار غودمي[15] Pierre Gaudemet إن مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لم يقم يوماً. ما هو قائم هو أن الحرية السياسية تجد مكمنها في التعددية السياسية أكثر منه في الفصل بين السلطات الثلاث.

يرى غودمي أن فكرة الفصل بين السلطات الثلاث هي أقرب إلى الوهم. المسألة تتأتى من فهم خاطئ لمونتسكيو: لم يطالب مونستكيو يوماً بفصل مطلق بين السلطات، ما يعيق عمل المؤسسات بل طالب بتمييز بين السلطات الثلاث وتعاون بينها. بيار غودمي يعطي مثال الدستور الفرنسي للسنة الثالثة حيث كان هناك فصل صارم وحيث أدى ذلك إلى ثورة وانقلاب 18 برومير السنة السابعة. لذا فقد اتجه الوضع إلى تليين تطبيق الفصل بين السلطات ما أدى بدوره إلى سيطرة سلطة على أخرى[16]. يرى غودمي أن الفصل بين السلطات يتم في مكان آخر، وبخاصة عبر قوى المجتمع المدني المضادة (جمعيات، أحزاب). إذا كانت نظرة مونتسكيو مغالية في مثاليتها فإن موقف غودمي برأينا يغالي في قصويته هو الآخر: الفصل بين السلطات الثلاث يقوم إلى هذا الحد حتى في بلد كلبنان حيث تتقاطع الأمور بشكل مرعب يصعب إدراكه حتى من كبار أخصائيي القانون الدستوري. هو قائم بين السلطة التشريعية والقضائية ولكنه خاضع لموازين قوى متحركة ولعلاقة جدلية دائمة الحركة والتغير.

إذا كان البرلمان اللبناني أصدر قانوناً لم يعِر كبير اهتمام للقاضي الإداري (قرار "المفتشون الأول الممتازون نجيب نصر ورفاقه") فإن هذا البرلمان في النظام القانوني اللبناني لا يملك أن يتجاوز حدوداً معينة بدليل الانتقادات العارمة التي انهالت على البرلمان بعد إصدار هذا القانون[17]. ما نريد قوله هنا هو أن الفصل بين السلطات يطرح شبهات خاصة بما يخص الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أما بما يخص السلطة القضائية فإن الفصل برأينا هو أكثر جدية.

---

[15]– بحث منشور على موقع oboulo.com، بعنوان La séparation des pouvoirs : mythe et réalité.

[16]– على سبيل المثال نظام الجمعيات الوطنية في الجمهورية الثالثة والرابعة الفرنسية (أي طغيان البرلمانات).

يطبق الفصل بين السلطات في نظامين أساسيين هما النظام الرئاسي والنظام البرلماني. ففي النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الأميركية) الفصل قائم أقله بالمنظور الوضعي، ولا تأثير لأي سلطة على أخرى. لا يحق للرئيس أن يحل البرلمان وهو ليس مسؤولاً أمامه (ما عدا حالة الأمبشمانت impeachment. العلاقة بين البرلمان والرئيس تستند إلى استقلال تام). أما في النظام البرلماني كالنظام البريطاني فإن النظام يستند إلى فصل ليّن للسلطات حيث ثمة تعاون بين السلطات مستند إلى ضغط يمارس بشكل متبادل بين السلطات. يمكن للسلطة التنفيذية أن تحل البرلمان والحكومة مسؤولة أمام الغرفتين.

سواء في النظام الرئاسي أو البرلماني حاليا هناك إعادة نظر بمبدأ الفصل بين السلطات.. في الأنظمة البرلمانية (بريطانيا ، فرنسا) هناك مركزة للسلطات في أيدي السلطة التنفيذية. لأن السلطة التنفيذية هي المبادرة الأولى في تقديم مشاريع القوانين. إن غالبية الجمعية الوطنية هي من ذات الحزب الغالب في الحكومة..

[17]– تكفي معرفة أن الإدارة ترفض حتى تنفيذ هذا القانون.

2- الجمع بين النيابة والوزارة

هذه الشبهات بما يخص الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية تتعزز في الأنظمة التي لا تمنع الجمع بين النيابة والوزارة.

قيل الكثير عن الجمع بين النيابة والوزارة وبصورة عامة يرفض كثيرون هذا الجمع مع أن ثمة من يعتبر أن تجربة الفصل حيث تمت لم تكن دوماً ناجحة[18].. كيف يمكن تصور فصل فعلي للسلطات إذا كان النائب وزيراً والوزارة مشكلة من غالبية وزارية ينتمون إلى الغالبية البرلمانية. ويسأل البعض: إذا كان الفصل ليس قائماً بين السلطة التشريعية والتنفيذية فلماذا يكون قائماً بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

في فرنسا تشن حملة قاسية ضد الجمع بين الوظائف والمسؤوليات رغم أن الجمع بين الوزارة والنيابة محظور في فرنسا. ثمة عدد من النواب يشغلون مراكز في بلديات أو مجالس إدارية والعمل جار اليوم لإتخاذ قوانين تمنع هذا الجمع[19].

وفي لبنان تقدمت بعض الجهات السياسية بمشاريع وأفكار لمنع الجمع بين الوزارة والنيابة. يشير الأستاذ أحمد الزين[20] إلى أن تشريع الجمع بين النيابة والوزارة بشكل مطلق قد ترافق مع «الانقلاب الدستوري» الذي تعرض له الدستور اللبناني في التعديلين الأولين 1927 و1929. دستور العام 1026 كان يجيز الجمع إنما «على ان لا يتجاوز عدد الوزراء الذين يؤخذون من المجلس الثلاثة». يرى الكاتب أنه يمكن الاستناد إلى الغاية التي توخّاها تعديل المادة 28 في زمن الانتداب للقول إن عملية الجمع بين الوزارة والنيابة هي واحدة من الآليات التي تتبع لسيطرة السلطة الاجرائية والحكومة على مجلس النواب. وبالفعل، يضيف الكاتب، وهذا ما كنا أشرنا إليه في بحثنا سابقاً من "أن النظام البرلماني الديموقراطي يستند في أساسه إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإجازة الجمع تتعارض كلياً مع هذا المبدأ باعتبار ان هذا المبدأ يرتبط مباشرة بفكرة التمانع حتى أن هناك من يعتقد أن هذه الفكرة ناتجة

---

[18]- لسبب أساسي وهو أن مع الفصل بين النيابة والوزارة لا يعود النجاح في الانتخابات النيابية المحطة الأكثر أهمية في التقدم السياسي والاجتماعي في حراك النخب والقيادات في المجتمع والدولة.

أنظر ابراهيم غريبي، جريدة الغد :

http://www.alghad.com/index.php/article/451290.html

[19]- Circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales sur les indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux, 9 février 2007

- Vincent Quivy, Abus de pouvoir, Editions du moment, 2007

[20]- السفير 29-7-2011.

عن مبدأ الفصل أصلاً. ولهذا فإن الجمع بين أشخاص السلطة الإجرائية وصلاحيات أشخاص السلطة التشريعية يشكل خرقاً للمبدأ والفكرة في آن معاً".

لنعد إلى النقطة الأساسية التي نركز عليها بحثنا وهي رصد العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية وتحديداً رصد سلوك الفوقية الذي يسلكه المجلس النيابي اللبناني مع السلطة القضائية ووضع حلول له. إحدى الذرائع المساقة بوجه السلطة القضائية من قبل البرلمانيين هي التخوف من مجيء حكومة القضاة.

3- حكومة القضاة

ثمة مخافة تاريخية مشروعة من حكم القضاة. حكومة القضاة le gouvernement des juges بدأت مع الثورة الفرنسية حيث كان الثوار يهابون العودة إلى الجبروت القضائي بسبب تصدي القضاة للملك ورفض تطبيق أوامره. عبارة حكومة القضاة تأتي أيضاً من القرار القضائي "ماربوري ف ماديسون – Marbury v. Madison" الأميركي والذي أصبح يعني أن القاضي يمنح الأولوية لرأيه الشخصي[21]. ولقد انتشرت العبارة بشكل ملحوظ مع استخدام فرانكلين روزفلت لها في العام 1930 عندما عارض المحكمة العليا من أجل تمرير إصلاحات كان يعتبرها ضرورية للقضاء على أزمة العام 1929 الإقتصادية.

ففي فرنسا وفي كل مرة يصدر قرار عن المجلس الدستوري لا يحلو لأحدهم يَبرُز النقد بأن المجلس الدستوري تحول إلى حكومة قضاة: هذا ما حصل مع إبطال المجلس الدستوري الفرنسي القانون المتعلق بالمهاجرين بحجة أن هذا القرار يناقض حق اللجوء[22].

واليوم الخوف من حكومة القضاة يتعزز في البلدان التي أنشأت مجالس دستورية لا سيما تلك التي أدخلت مفهوم الدفع بعدم الدستورية exception d'inconstitutionnalité، بعد إدخال مفهوم ما يسمى بالمسألة الأولوية الدستوريةquestion prioritaire de constitutionnalité منذ العام 2008[23].

---

[21]– في قضية متعلقة بتعيينات في مراكز عليا وبصلاحيات أصحاب هذه المراكز يستخلص رئيس المحكمة العليا جون مارشال في قراره الشهير ما يلي: "إن مجال وواجب السلطة القضائية هو قول ما يقول القانون. إن من يطبق قاعدة على حالة معينة يجب بالضرورة أن يعرض ويفسر هذه القاعدة. وعند التعارض بين قانونين على المحاكم أن تقول كيف يجب تطبيق كل من القانونين. ونقول الأمر نفسه بالنسبة للتعارض بين القانون والدستور: عندما يطبق القانون والدستور في قضية معينة على المحكمة أن تطبق القضية بحسب القانون متجاهلة الدستور، أو على العكس تطبق الدستور متجاهلة القانون. للمحكمة أن تقرر أياً من الإثنين يجب تطبيقه القانون أو الدستور. وهذا هو جوهر عمل القاضي" (القاضي جون مارشال).

[22]– قانون صادر في 23 تموز 2008.

ولكن ما يحصل في غالبية الأحيان ليس طغيان السلطة القضائية بل سيطرة السلطة التشريعية على السلطة القضائية وتبخيس قراراتها.

4- اجتهادات وآراء حول العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية

رغم أن ما نعالجه أساساً هو كيفية إيجاد حلول لسيطرة البرلمان على السلطة القضائية ينبغي الإقرار بأنه في بعض البلدان المتطورة ثمة تعاون قوي بين البرلمان والسلطة القضائية في بعض البلدان المتطورة.

ففي فرنسا وفي مسألة[24] تتعلق بموضوع إعادة ترتيب وضعيات الأجراء الذين هم عرضة لصرف من قبل مؤسساتهم لأسباب اقتصادية سلك البرلمان مسلكاً متعاوناً بل مساعداً للسلطة القضائية. إن صاحب العمل الفرنسي الذي يصرف أجيراً لأسباب اقتصادية عليه أن يبحث في امكانية إعادة توظيفه في مكان آخر وهذا الواجب قائم في المادة ل 1233-4 من قانون العمل الفرنسي. دور القاضي هو تطبيق القانون ولكن التطبيق الميكانيكي للنص لا يكفي. على القاضي غالباً أن يحدد حدود النص بدقة.

هذه المسألة طرحت السؤال التالي: هل ينبغي أن يقترح صاحب العمل الوظائف فقط في المنشأات الواقعة في فرنسا حيث يعيش الأجير أم أن باستطاعته اقتراح بلد آخر حيث تكون الأجور جد مخفضة أحياناً بحيث سيرفض الأجير بالتأكيد ما يُطرح عليه. يمكن التداول في عدة تفسيرات وحلول إلا أن محكمة التمييز الفرنسية اعتمدت التفسير القانوني الجامد للنص وقالت أن على صاحب العمل أن يقترح عملاً ولو كان في بلد آخر حيث الأجر أقل بكثير مما كان يتقاضاه في فرنسا[25].

---

[23]- قبل العام 2008 لم يكن القضاة الفرنسيون ليستطيعوا القيام باي شيء أمام قانون غير دستوري. بعد صدور القانون الدستوري تاريخ 23 تموز 2008 جاءت المادة 61-1 من الدستور الفرنسي لتنص على ما يلي: "أثناء النظر بدعوى أمام القضاء وعندما يكون ثمة نص تشريعي منتهك للحريات العامة والحقوق التي يضمنها الدستور يمكن رفع المسألة لدى المجلس الدستوري من مجلس الشورى أو محكمة التمييز فيتخذ المجلس الدستوري قراره بعد مدة معينة". ثم صدر القانون العضوي loi organique رقم 2009-1525 تاريخ 10 كانون الأول 2009 (حيز التنفيذ 1 آذار 2010) ليحدد بدقة شروط تقديم دعوى "مسألة أولوية دستورية".

[24]- http://www.huyette.net/article-le-juge-ou-le-parlement-qui-fait-la-loi-a-propos-des-reclassements-a-l-etranger-51209384.html.

[25]- في قرارات لاحقة أقل جموداً قررت محكمة التمييز أن صاحب العمل لا يستطيع اقتراح عمل في بلد آخر إذا كان الأجير لا يجيد لغة البلد الذي يقترحه صاحب العمل.

لكل هذا تحرك البرلمان الفرنسي لتبديل الإطار القانوني عبر القانون 2919-499 تاريخ 18 أيار 2010 حيث أضاف على النص عبارة تلزم صاحب العمل بإيجاد عمل حيث "يتقاضى الأجير الراتب نفسه الذي كان يتقاضاه في فرنساrémunération équivalente.

من الواضح أن البرلمان هنا يتدخل لصالح الأفراد ولتعديل قانون بإتجاه أكثر منطقية وعدلاً. ما يعني أن البرلمان هنا يساعد السلطة القضائية ويريحها كي لا يعاني القاضي في اعتماد تفسير توسعي يمكن أن يكون مثار اعتراض.

في اتجاه يمكن أن يعتبر معاكساً طُرحت مسألة التعاون بين البرلمان مع القضاة حديثاً في فرنسا في قضية حادث كراتشي الذي ذهب ضحيته عدد من الأجراء الفرنسيين والذي ربطته بعض الأوساط بعميلة فساد. ما يهمنا من هذه القضية هو أن البرلمان الفرنسي[26] رفض طلب القاضي مارك تيرفيديك الإطلاع على وثائق اللجنة الإعلامية التي كلفت بمتابعة هذه القضية. رد البرلمان الفرنسي بأن هذه الوثائق لن يتم إيداعها للقاضي لأسباب دستورية متعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات وقد أعلم رئيس الجمعية الوطنية أن جميع الوثائق يجب أن تعتبر كوثائق داخلية لا يمكن أن يطلع عليها الغير.

برأينا ومن حيث المبدأ هذا التصرف يمكن أن يندرج ضمن مسار مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات لأن هذا الأخير يعني أن على البرلمان التعاون مع السلطة القضائية وتسليمها الملفات كي تقوم بعملها..

في بلجيكا قطعت المحاكم شوطاً مهماً في مجال الرقابة على الأعمال البرلمانية: ففي موضوع الضرر الناتج عن الطيران قررت محكمة التمييز البلجيكية أن الدولة (البرلمان) تُسأل إرتكازاً على مبدأ الفصل بين السلطات للتعويض عن أضرار ناتجة عن ممارسة نشاطها ومن ضمنها اتخاذ القوانين المخالفة للإتجاهات القضائية.

في بلجيكا أيضاً ثمة قرارات عديدة تطرح مسألة الفصل بين السلطات وتحديداً في موضوع مسؤولية الدولة (البرلمان) عن التأخر في إصدار القوانين اللازمة لوضع حد للبطء في إصدار الأحكام القضائية[27].

وتطور اجتهاد المحاكم في مجال مساءلة الدولة والبرلمان إلى حد أن بعض الفقهاء سأل: هل أزاح القضاة البرلمانيين ليحكموا مكانهم؟

يُعمِل القضاء البلجيكي رقابته بناء على المواد 1382 و 1383 من القانون المدني وعلى المادة السادسة من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. يجب على البرلمان، تقول المحكمة، أن يتيح للقضاء فرصة ممارسة عمله على

---

[26]– صحيفة لو باريزيان Le Parisien، 12 أيلول 2012.

[27] – Vanessa DE GREEF وTribunal de première instance de Bruxelles – 23/03/2007 – Délai déraisonnable au Conseil d'Etat

أحسن وجه عملاً بالمادة 6-1 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ولكن بعض الفقهاء يرى في هذه الرقابة من القاضي على عمل البرلمان خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.. وفي قرار للمحكمة البلجيكية (Eglise Universelle du Royaume de Dieu) تقول المحكمة إن مبادئ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة التشريعية وأعضاء البرلمان لا تستتبع أن تُعفى الدولة من واجب التعويض عن الأضرار التي يسببها البرلمان.

لقد انتهت مقولة أن السلطة القضائية لا تستطيع التصدي للأخطاء التي يرتكبها البرلمان. يُسأل البرلمان عن الأضرار التي تسببها قوانينه في حالات معينة فلماذا لا يسأل عن الأخطاء الأخرى (قرار سوسييتي لا فلوريت الفرنسي). ثم لماذا تُسأل السلطة التنفيذية عن الأخطاء (التأخير في إصدار المراسيم على سبيل المثال) ولا يسأل البرلمان عن أخطائه (القفز فوق قرارات السلطة القضائية).

لقد قطعت المحاكم الأوروبية شوطاً في هذا المجال: تمت معاقبة بلجيكا لأنها لم تصدر قوانين تنظم الجهاز القضائي (تنظيم المحاكم وتعدادها وطرق عملها) بحيث يستطيع كل فرد الحصول على القرار القضائي في مدة معقولة[28].

في أي حال وبفعل السلطة المتزايدة للقضاء فقد قيل أن بلجيكا تتحول شيئاً فشيئاً نحو منظومة من النوع الأنكلوسكسوني. فالقاضي يبتكر القواعد القانونية والدليل الساطع بما يخص القضاء الإداري يتمثل في المبادئ القانونية العامة حيث يقوم بدور تشريعي إلى جانب اليرلمانيين[29].

برأينا مبدأ الفصل بين السلطات يعني أن السلطات الثلاث مستقلة عن بعضها، ما يستتبع أنها جميعها بذات الأهمية إلى هذا الحد أو ذاك وإلا لما كان استقلالية. فكما أن مساءلة السلطة التنفيذية (الدولة) تعززت (لا سيما حالات المسؤولية بدون خطأ) ومسؤولية السلطة القضائية (المسؤولية عن التأخير في إصدار الأحكام)، كذلك يمكن تماماً مساءلة الدولة عن الأضرار المتأتية عن العمل البرلماني: لقد تم ذلك في موضوع المسؤولية عن القوانين La responsabilité du fait des lois ونطمح لأن يتم إعمال "المسؤولية عن الأعمال المخلة بمبدأ استقلالية

---

[28] – MAHIEU et S. VAN DROOGENBROECK, «La responsabilité de l'Etat législateur», *J.T.*, 1998, pp. 825 et suiv.; K. STANGHERLIN, «L'Etat belge responsable de l'arriéré judiciaire… et pourquoi (pas) ? Observations sur la responsabilité des pouvoirs publics en droit belge », *R.G.D.C.*, 2002, pp. 18 et suiv.

[29] – A. BOSSUYT, «Les principes généraux du droit en droit administratif et droit public, dans la jurisprudence de la Cour de cassation», in *Au-delà de la loi ? (…), op. cit.,*. pp. 164 et 169.

السلطة القضائية عبر تقنية التصحيح التشريعي" La validation législative، مثلما حصل إثر صدور القانون الرقم 67 تاريخ 2009/3/4 المتعلق ب"ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام".

في تعليقنا على قرار "ميرنا المر" للمجلس الدستوري اللبناني[30] حاولنا عرض فكرة لمساءلة الدولة (السلطة التنفيذية) عن الأضرار التي لحقت بغبريال المر. المقاربة المتبعة قريبة مما يمكن اتباعها لمساءلة البرلمان لإصداره القانون الرقم 67 الذي ناقض فيه قرار مجلس الشورى "المفتشون الأول الممتازون نجيب نصر ورفاقه". للتعويض على غبريال المر في ظل استحالة إعادة الأمور بعد صدور القرار الدستوري طرحنا الإفادة من اجتهاد "ماجييرا" الفرنسي في موضوع مسؤولية الدولة عن تباطؤ السلطة القضائية في إصدار الأحكام القضائية. كان استند المجلس الدستوري اللبناني على واقعة أليمة وهي عدم قدرة الدولة على تنظيم إنتخابات فرعية جديدة في المتن نظراً للحالة المشحونة. شيء من شيئين: إما يعتبر الشورى أن المجلس الدستوري على حق وفي هذه الحالة الدولة مسؤولة بفعل عجزها الأمني وينبغي أن تعوِّض على المتضررين، وإما يعتبر أنه على خطأ وفي هذه الحالة وأمام غياب أي إمكانية لمراجعة طعن بقرارات المجلس الدستوري على المجلس النيابي أن يسلك طريق التشريع لتصحيح هذا الوضع (إعادة الإنتخابات).

من غير الخيالي أن نتصور أن يقرر الشورى التعويض عن الضرر الذي لحق بغبريال المر وبناخبيه الأربع وثلاثين ألف وبعدد كبير من اللبنانيين جراء عدم قدرة الدولة على تنظيم إنتخابات فرعية لعدم قدرتها على الحفاظ على الأمن[31].

ثانياً: تصورات مستقبلية لتحسين العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية

انطلقنا في تحليلنا من أن الفصل بين السلطات يعني في نهاية الأمر أقله احترام كل سلطة من السلطات الثلاث للسلطات الأخرى. خارج إطار هذا الإحترام لا معنى لنظرية الفصل بين السلطات. فكما أن السلطة القضائية

---

[30]– أنظر: تعليق على قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ 2002/11/4، المتعلق بإبطال نيابة المرشح غبريال المر، "أعمال قانونية"، دار النجوى، توزيع منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

[31]– كنا افترضنا أيضاً أن هذه المساءلة لو حصلت لكنا صدرنا خلافاً للعادة بإتجاه أوروبا مفهوماً سبّاقاً. يمكن أن يرتكز موقف الشورى إلى مبدأ إحترام كرامة الإنسان البشري الذي شق طريقه في الإجتهاد الإداري (قرار مورسان سور أورج Morsang sur Orge).

لا تملك إلا الخضوع للقوانين وتطبيقها (القاضي هو فم القانون le juge est la bouche de la loi، كذلك على السلطة التشريعية أن تحترم رأي القضاء لا سيما عندما يبطل قرارات ذات عدم شرعية واضحة.

سوف نعرض هنا لبعض الحلول لمساءلة البرلمان والدولة في حالات عدم احترام قرارات السلطة القضائية، أي مخالفة مبدأ قوة القضية المقضية من قبل البرلمان. في أي حال لا تستقيم هذه الأمور إلا في ظل استقلالية قضائية ينبغي أن يتم تعزيزها في لبنان. وهذا موضوع آخر له إشكالياته ومعاييره العديدة[32].

1- التصحيح التشريعي. تصدى القاضي الإداري الفرنسي للبرلمان عندما يصدر هذا الأخير قوانين ليصحح بها قراراً قضائياً لا يرغب في تطبيقه رغم أنه يعكس موقف القضاء.

ارتكز القاضي الإداري الفرنسي على مبدأ "مساواة الأسلحة l'égalité des armes" الذي تضعه المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (حول ضرورة أن تكون المحاكمة عادلة) لرفض التصحيح التشريعي[33]، أي اتخاذ قوانين تخالف القرارات القضائية، ما عدا إذا كانت هذه القوانين متخذة حصراً من أجل المصلحة العامة[34]. وقررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[35] أن المبرر الإقتصادي لا يمكن أن يشكل سبب مصلحة عامة motif d'intérêt général. وكذلك لم يقبل الشورى الفرنسي التصحيح التشريعي لنصوص تجيز دفع مقابل على خط مرور في منشأ مدني لأن الشورى لم يجد مصلحة مالية كافية لتبرير ذلك[36]. وأيضاً في قرار للشورى الفرنسي صادر في 21 كانون الأول 2007، "Fédération de l'hospitalisation privée" يقول الشورى إن الدولة تتجاهل البند 1 من المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ولا تحترم حق الفرد في

---

[32]- أنظر مقال في جريدة الأخبار بعنوان "إصلاح القضاء بتعزيز استقلالية القاضي"، لرضوان مرتضى، حيث يعرض لورشة العمل التي نظمتها "المفكرة القانونية"، في فندق جفينور (جريدة الأخبار 2011/10/21). عرض القضاة المصريون والتونسيون في هذا اللقاء أموراً فائقة بجرأتها وغير معتادة بحيث أنها فاجأت القضاة اللبنانيين. صرخ أحد القضاة: "تحنا بلبنان ما عنا شي من هيدا". ويقصد أن ليس في لبنان نوادي للقضاة وجمعيات نضال وأكمل: لأن مجلس القضاء الأعلى يسلط سيفه على القضاة وطالب بأن ينتخب هذا المجلس من القضاة وأن لا يتم تعيينه فوقياً كما هي واقع الحال اليوم. التعيين الفوقي زبائني بامتياز بدليل صعوبة تعيين رئيس لمجلس القضاء الأعلى الذي ينتظر اللبنانيون تعيينه منذ شهور وشهور !

[33] – La validation legislative.

[34]- م. ش. 5 كانون الأول، 1997، لامبير Lambert؛ م. ش. 8 نيسان 2009، رقم 290604، جمعية ألكالي association Alcaly.

[35]- 9 كانون الثاني 2007 Arnolin contre France.

[36]- 28 تموز 2000، Tête.

محاكمة عادلة[37] عندما تتخذ قوانين أثناء قيام الدعوى مانحة إياها مفعولاً رجعياً، إلا إذا كان المبرر مصلحة عامة تفرض ذلك بصورة واضحة[38].

أكثر من ذلك حصل أن رفضت محكمة حل الخلافات قانوناً ذا مفعول رجعي في موضوع توزيع الصلاحية بين المحاكم الإدارية والعدلية (محكمة حل الخلافات 13 كانون الأول 2010، رقم 3800، Sté Green Yellow). إن في هذا موقفاً حاسماً من القضاء الفرنسي لأنه يتصدى للتصحيح التشريعي رغم أن تحديد الصلاحية بين المحاكم الإدارية والعدلية كان يمكن أن يعتبر من الأمور غير ذات أهمية..

يقدم دانيال شابانول مثالاً آخر: عندما لا تجد المادة السادسة من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان امكانية لتطبيقها فإن القضاء يلجأ إلى المادة 1 من البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الخاصة بالحفاظ على الأموال les biens لاستبعاد قانون من التطبيق (في هذه القضية الموضوع يخص الأموال والتقديمات الاجتماعية)[39]. يعتنق مجلس الشورى الموقف ذاته (أي رفض التصحيح التشريعي) في موضوع "مسائل الأولوية الدستورية"Question prioritaire de constitutionnalité[40] والذي عرضنا لها أعلاه.

ينبغي أن نذكر أخيراً أن المجلس الدستوري توسَّع في اجتهاده مرتكزاً على معايير مماثلة (مثلاً في موضوع التصحيح التشريعي لأعمال متعلقة بترامواي ستراسبورغ، مجلس دستوري، 13 كانون الثاني 2005، رقم 2004-DC 509). يجزم المجلس الدستوري أن على العمل التشريعي أن يحترم قرارات القضاء التي اتخذت قوة القضية المقضية وكذلك مبدأ عدم رجعية العقوبات والأحكام الجزائية.

كيف يمكن للسلطة القضائية اللبنانية، العدلية أو الإدارية، أن تعتنق الموقف ذاته الذي اعتنقه القاضي الفرنسي وترفض التصحيح التشريعي؟ يمكن ذلك بالإرتكاز على ديباجة الدستور اللبناني التي تنص في البند ب على ما يلي: " لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها وعضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

---

[37] – Le droit à un procès équitable.

[38]– يضع دانيال شابانول عرضاً واضحاً لهذه الإجتهادات في كتابه la pratique du contentieux administratif، LexisNexis، تموز 2011.

[39]– م. ش. 5 آذار، 1999، Rouquette.

[40] – مجلس شورى، 19 كانون الثاني 2011 رقم 343389، Earl Scmittseppel؛ مجلس شورى، 26 كانون الثاني، 2011، رقك 344204، Sas Auxa.

يمكن للقاضي الإداري اللبناني أن يستند إلى المادة 14 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي أبرمه لبنان في 1-9-1972. تنص هذه المادة على أن "الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجَّهُ إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون". هذه المبادئ تتقاطع تماماً مع أحكام المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسانdroit à un procès équitable . إن القانون الذي يصدر عن المجلس النيابي والذي يخالف بصورة واضحة تماماً قراراً قضائياً يضعنا في حالة مخالفة لمبدأ المحاكمة العادلة. إذا تقدم أحد المتضررين من القانون الجديد[41] الذي يضرب عرض الحائط ما تقوله المحكمة بمراجعة ترمي إلى استبعاد تطبيق هذا القانون لمخالفته قواعد المحاكمة العادلة التي تقتضي أقل ما يكون احترام ما تلفظ به القضاء فإن القضاء سيرفض تطبيق القانون كما فعل القضاء الفرنسي في الأمثلة التي يسوقها دانيال شابانول. على حد علمنا لم يتخذ بعد القاضي اللبناني قرارات قضائية تستبعد تطبيق قانون مشوب بالتصحيح التشريعي.

أما لماذا يستطيع القضاء اللبناني استبعاد تطبيق القانون لصالح نص دولي أو إتفاقية دولية فهذا لأنه سبق وحسم هذه المسألة في قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية[42]، حيث قطع الشورى مع مرحلة سابقة كانت تسود فيها فوقية القانون الوطني على كل ما عداه، وحيث كان يتم تجاهل القانون اللبناني نفسه[43]، ناهيك عن أن الشورى اللبناني كان سباقاً في إصداره هذا القرار (أي قبل أي محكمة أخرى، محكمة التمييز مثلاً)، فيما في فرنسا مجلس الشورى لم يتخذ مثل هذا القرار (إقرار فوقية المعاهدات الدولية على القوانين حتى اللاحقة) إلا أربع عشرة سنة بعد قرار "جاك فابر"Café Jacques Vabre لمحكمة التمييز الفرنسية.

وما سهل مهمة الشورى اللبناني هو أن المجلس الدستوري استند في قرارات عديدة إلى نصوص دولية لإبطال قوانين[44].

---

[41]- مثلاً قانون15/6/2010 بعنوان "ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من رتبة مفتش ممتاز وما فوق إلى رتبة ملازم". بسبب غموض نص هذا القانون يمكن حتى للراسبين في المباراة التقدم بطعن استناداً إلى فوز عدد من الراسبين الآخرين ولو أن معدلاتهم أقوى.

[42]- أنظر تعليقنا الكامل على هذا القرار الصادر في 2000/2/29، مجلة العدل، العام 2006، العدد الرابع، صفحة 1462.

[43]- لأن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص على تقدم أحكام المعاهدات الدولية عند التعارض مع أحكام القانون العادي.

[44]- أنظر قر ار المجلس الدستوري اللبناني الذي أبطل فيه قانون التمديد للمجالس البلدية والإختيارية مرتكزاً إلى مبدأ دورية الإنتخابات principe de périodicité des elections (1997).

هذا الحل الأول معروف ولكن لم يعمل به في لبنان بعدُ.. رجاؤنا أن يتلقف القاضي اللبناني هذه الامكانية من أجل تعزيز استقلاليته من ناحية ومن ناحية ثانية من إجل إعمال قراراته المنبثقة عن الجهة الأكثر صلاحية في مجال النزاعات القضائية.

2- أما الحل الثاني الذي نقترحه لردع البرلمان عن مخالفة قرارات السلطة القضائية فهو أن يصدر البرلمان اللبناني نفسه قانوناً يضع فيه حداً لهذه التجاوزات. على ما نعتقد إذا ما فعل ذلك يكون عمله فريداً وغير مسبوق على حد علمنا. يُصدر البرلمان قانوناً يُعمِلُ فيه مسؤولية الدولة بالتعويض عن القوانين المخلة بصورة مباشرة بمبدأ استقلالية السلطة القضائية. لماذا حصرُ مضمون القانون بالتعويض؟ لأنه يصعب بمكان أن يصدر البرلمان قانوناً يحظر على نفسه فيه اتخاذ قوانين تخالف قرارات قضائية سيما وأن ثمة حالات حيث يلزم ذلك للمصلحة العامة. والمسؤولية بالتعويض تعني المساءلة قبل كل شيء والإقرار بالخطأ وهنا دخلنا إطار المضمون والجوهر.

ورب قائل إن هذا القانون لن يمنع السلطة التشريعية من إصدار قوانين مثل القانون الرقم 67 للعام 2009 (الذي نتناوله في هذا البحث). الجواب نعم يمكنه ذلك ولكنه سيقع في محظور صعب الإفلات منه: تناقض بين قانونين، رجوع على مبدأ، رفض السلطة القضائية تطبيق هذا القانون لمخالفته قانون أكثر شمولية، إلخ..

هذا النص المقترح يحمي السلطة القضائية والأفراد المتضررين ويساهم في وضع حد لتجاوزات البرلمان للسلطة القضائية. وهذا التجاوز خطير: عندما يقول الشورى اللبناني إن هذه المباراة غير صحيحة ويجب إلغاء نتائجها فإن هذا القرار ينبثق عن السلطة الأكثر جدارة على المستوى المهني والتقني والقانوني. لا يعقل أن يأتي نواب بعد ذلك ليشرعوا ما رفضه القاضي. من الواضح أن عمل النواب سياسي واجتماعي بامتياز، كي لا نقول زبائني أحياناً لا يمت للعمل القانوني والقضائي والنزاعي بصلة. ناهيك عن أنه يضرب أولى ميزات السلطة القضائية ونعني الإستقلالية وقوة القضية المقضية[45].

كي لا نقع في مثالية فائقة نقول إن البرلمان يمكن أن يصدر قانوناً مخالفاً لمسار اجتهادي معين عندما تقتضي ذلك مصلحة عامة عليا. على سبيل المثال إذا قرر الإجتهاد الإداري في قرارات متكررة وعديدة مسؤوولية الدولة في مجال الأخطاء الطبية الصادرة عن المستشفيات الحكومية فأصدر البرلمان قانوناً يحدد فيه سقفاً للتعويض كي تتجنب الدولة الوقوع في الإفلاس فإن هذا الأمر يكون جديراً بالتفهم. ولكن أن يُصدر البرلمان قانوناً ذا صفة إلى

---

[45]- نحن لا نجهل أن السلطة القضائية أيضاً ليست في منأى عن السياسة والإجتماع. وبالنسبو لهذه القضية بالذات فقد نمي علمنا أن تعامل الإدارة مع القضاء لم يكن كما يبدو بالمستوى المطلوب بحيث أن القضاء، على ما يبدو، تسلم لائختين من نتائج المباراة ولذلك أعلن القضاء إبطال المباراة.

حد ما شخصية وفردية (ترقية أشخاص معينين) يشرع فيه مباراة اعتبرها الشورى مخالفة للقوانين المرعية وأبطل نتائجها فإن البرلمان هنا يتجاوز فيه كل حدود.

3- الحل الثالث الذي نقترحه لردع البرلمان عن مخالفة القرارات القضائية يكمن في تعديل الدستور اللبناني بإضافة مادة دستورية تفرض على البرلمان احترام قرارات السلطة القضائية وعدم إصدار قوانين تصحيح تشريعي validation législative. ينبغي أن يكون هذا التعديل واضحاً وأن لا يكون هذا الحظر على البرلمان حاداً. نقترح نصاً كالآتي:على السلطة التشريعية أن تمتنع، ما عدا إذا فرضت ذلك المصلحة العامة، عن إصدار قوانين مخالفة لقرارات قضائية بصورة مباشرة وفاقعة بحيث تضرب بقوة مبدأ استقلالية السلطة القضائية.

4- إقتراحات أخرى لسلوك برلماني متعاون مع السلطة القضائية:

يمكن أن يتوجه البرلمان بالإتجاهات الثلاثة التالية:

أ- مفاهيم قانونية يقتضي على البرلمان أن يعززها (مجاراة القضاء): نقصد هنا القرارات القضائية التي تُبرز أو تبتكر مفاهيم جديدة يجدر أن تصدر في قوانين لتثبيتها من مثل مسؤولية الدولة عن المرفق القضائي، ضرورة

ب- تبليغ الوثائق الإدارية، إلخ..

ج- تصرفات إدارية قانونية يقتضي على البرلمان أن يحاربها (مجاراة القضاء أيضاً). نقصد هنا التصرفات الإدارية التي يحاربها القضاء ويرفضها ويعاقبها والتي يجدر بالبرلمان إصدار قوانين بالإتجاه الذي رسمه القضاء من مثل معاقبة الإدارة عندما تتخذ قرارات مصيرية بحق الأشخاص وغير معللة (معاقبة غياب تعليل القرارات الإدارية)، أو إصدار قرارات دون احترام حقوق الدفاع والأصول الوجاهية، إلخ..

د- مواقف قضائية غير صحيحة ولكنها مفروضة بفعل النصوص القانونية. نقصد هنا المواقف القانونية غير الجيدة، أو غير العادلة لأن النصوص المبنية عليها غير عادلة. لا حول ولا قوة للقضاء عندما يتطلب النص موقفاً غير عادل. إذا كانت بعض النصوص اللبنانية تؤسس للامساواة بين الرجل والمرأة في قوانين الأحوال الشخصية على سبيل المثال أو قانون العقوبات وأمام تحرك مجتمعي قوي ومتزايد على مستوى المجتمع المدني وحتى على مستوى القضاء فإنه يجدر أن يتحرك البرلمان لمعاونة السلطة القضائية عبر تعديل النصوص وتحيدثها بالإتجاه الأكثر عدلا ومساواة.

خاتمة

هذا القرار القضائي للشورى اللبناني "المفتشون الأول..." الذي انطلقنا منه لوضع هذا البحث يضرب حلماً لدى اللبنانيين نشأ في السنوات الأخيرة إثر صدور قرارات جريئة عن القضاء الإداري والعدلي: عن الشورى اللبناني قرار "الياس غصن"، "مركز البحوث"، "الشركة اللبنانية للإرسال أل بي سي"، ألخ... وموقف جريئة لقضاة شاؤوا تطبيق العدل وإن أحيانا عبر لي النصوص القانونية: القضاة خالد حمود، فوزي خميس، جون قزي.. حاول هؤلاء إرساء مسار جديد يمكن أن نسميه مسار "أنسنة القانون" humanisation du droit وتعزيز المقاربة الفلسفية في قراءة النص القانوني وتطبيقه..

القانون هو جملة ملفوظات وعبارات وكلمات وكل هذه هي بنات ظروفها التاريخية والاجتماعية والسياسية.. القضاء عمل ثابت ومستمر والإجتهاد لا يكف عن الابتكار والتصحيح والإفادة من الأخطاء السابقة.. أما البرلمان فهو متغير تبعاً للأغلبيات الجديدة وهو سياسي بامتياز وفي لبنان أكثر من أي مكان آخر نحن نعرف أن الصفة التمثيلية للبرلمان ليست بأحسن أحوالها، أي أن البرلمان اللبناني ولأسباب معروفة للجميع لا يتمتع بصفة تمثيلية مثالية (دور المال، النظام الإنتخابي، إلخ) ولذلك يقتضي أن يكون العمل التشريعي مستلهما من التجربة القضائية لا مناقضا لها[46]..

البرلمان هو التجسيد الأول والأخير للإرادة الوطنية.. والبرلمان اللبناني كان نموذجاً يحتذى به في العالم العربي ولا يزال، على ما نعتقد، إلى حد كبير.. لا ينبغي أن تتكرر تجربة القانون الرقم 67 (موضوع دراستنا) والذي "فوَّز" فيه البرلمان أشخاصاً كانوا راسبين قضائياً لأن الشورى اللبناني أبطل في قراره "المفتشون الأول الممتازون نجيب نصر ورفاقه" المباراة والنتائج المترتبة عليها. فصل السلطات هو في مضمونه احترام كل سلطة للسلطة الأخرى. فصل السلطات يفقد معناه إذا حل البرلمان نفسه محل القضاء. ثمة حالة استثنائية وحيدة: ما العمل إذا أخطأ القضاء في قرار ما؟ ويبدو أن أشياء "على الطريقة اللبنانية" حصلت من إدارة الأمن العام[47] وأدت إلى اتخاذ

---

[46]– ملفت ما نقرأه في جريدة نهار الرأي الكويتية (تشرين الأول،2011)، بقلم المحامي عبد المحسن القطان ولو بأسلوب سياسي لا قانوني عن الموقف السلبي لعدد كبير من نواب الأمة الكويتي من السلطة القضائية.

"نواب الأمة، يقول الكاتب، عليهم أن يكرسوا ويحترموا القانون وبالتالي فالتطاول على القضاء تحت مظلة الحماية أو الحصانة الخاصة بهم استخدام خاطئ للسلطة وللحصانة لأن هذا يعد مؤشراً من المؤشرات الخطيرة في المجتمع ويجب أن يدرك عضو البرلمان انه من الخطورة التطاول على السلطة القضائية لأنها سلطة قائمة بذاتها كما جاء بالدستور الكويتي، وبالتالي كما يحترم السلطة التشريعية عليه ان يحترم السلطة القضائية والتنفيذية ويعرف الحدود التي يجب أن يقف عندها".

[47]– لماذا سلمت إدارة الأمن العام نسختين من النتائج وما هي الأهداف من ذلك؟ هل كان ذلك لتمرير أشخاص؟ هل كان لمعايير التوزيع الطائفي دور ما؟ هل كان للسياسة وتحديداً للإنقسام بين 14 و8 دور ما؟

هذا القرار القضائي الذي اعترته إذاً بعض الشوائب. حتى في في هذه الحالة لا نؤيد إطلاقاً إصدار قانون يعاكس القرار القضائي. في هذه الحالة يجدر بممثلي الشعب مناقشة الأمر وإيصال رأيهم للرأي العام وللقضاء. فتتحرك مراجعات الأفراد بدفع من البرلمان وتتلقف القضية السلطة القضائية ذاتها وتصحح خطأها. ولا ضير في ذلك فإن القضاء، ولا سيما القضاء الإداري، ومنذ قرار بلانكو الشهير (1873) يبني هيكله على مداميك (قرارات قضائية) لا تشبه بعضها، بل تتبدل وتتغير وتتناقض تبعاً لقناعات القاضي ولحسن تعامل الإدارة معه.

عندما يطلب القضاء من الإدارة إيداع نتائج مباراة على سبيل المثال فتودعه الإدارة عدة نتائج وتتعامل باستخفاف فإنه من الطبيعي أن يستسيغ القضاء الإبطال على أي حل آخر.. وفي هذه الحالة المسؤولية لا تقع على القضاء بل على الإدارة، أي على السلطة التنفيذية.. أي على مراقب هذه السلطة التنفيذية: البرلمان.