

د. عصام نعمة إسماعيل
أستاذ في الجامعة اللبنانية

المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني

منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب

٢٠١٨

منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب

طرابلس بناية البوليفار قرب قصر العدل هاتف ٠٦٤٢٤٢٣٣

بيروت بدارو قرب مبنى الضمان الاجتماعي هاتف ٠١٤٢٢٣٠٣

تمّ تنفيذ هذا الكتاب بالتعاون مع مكتب قبيسي وفرنجية

محامون ومستشارون قانونيون

يرتكز هذا الكتاب على اجتهاد المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، ولهذا فإن من الواجب الإشادة بجهد وحرفية قضاة المجلسين ونتاج فكرهم الأصيل والغزارة الفقهية الحكيمة التي تضمنتها القرارات الصادرة عنهم.

عصام إسماعيل

مقدمة

حول التكامل بين المجلسين

القضاء الإداري والقضاء الدستوري هما جهتي قضاء ينتميان إلى ميدان القانون العام، بحيث يتشابهان في كون نشأتها إنما كانت بهدف إجراء الرقابة المطلوبة على تكوين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى أعمال هاتين السلطتين. وقد جرى تعريف القضاء الإداري بأنه الجهة القضائية التي تتولى البت بالنزاعات التي تختصم فيها الإدارة العامة، ويطبّق على هذه الخصومة قواعد القانون العام. وعرفها نظام مجلس شورى الدولة بأنها: "المحاكم العادية للقضايا الإدارية".

أما القضاء الدستوري الجهة القضائية التي يناط بها وفق حدود اختصاصها المحدد بالدستور، البت بالطعون المتصلة بتكوين السلطات الدستورية والفصل بدستورية القوانين. وعرفت المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الدستوري بأنه: هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تتولى مراقبة دستورية القوانين. والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

وبالرغم من التقارب في المهمة، إلا أن لكلا جهتي القضاء خصوصيات تجعل كلاً منهما متميزاً عن الآخر، وسنحاول في خلال هذا البحث بيان أوجه التقارب والتباعد بينهما. ومن المفيد بداية تعريف المنازعات (إدارية كانت أم دستورية) بأنها قيام جهة القضاء الإداري أو الدستوري وفق العائدية في البت بالمسائل التي تثيرها الجهة المستدعية صاحبة الصفة والمصلحة في معرض النظر في الطعن المقدم أمامها، وتفصل في أساس المراجعة بعد التحقق من توافر شروط قبولها في الشكل، وإجراء التحقيق فيها من قبل المقرر ومن ثم إصدار الحكم.

أولاً: انتماء القضاء الإداري والقضاء الدستوري للقانون العام

تتعدد الجهات القضائية اللبنانية، وهي تنقسم إلى قسمين كبيرين لكلٍ قسمٍ فروعٍ عديدة، يضمُّ القسم الأول جهات القضاء التي تفصل بمنازعة تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها وتشمل: المجلس الدستوري - مجلس شورى الدولة - ديوان المحاسبة - المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وعدد كبير من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية مثل: لجان الاستملاك- لجان الاعتراض على الضرائب والرسوم- الهيئة المصرفية العليا، الهيئة العليا للتأديب... .

ويضمُّ القسم الثاني جهات القضاء العدلي وتشمل جهات القضاء التي تبين حكم القانون وتفصل بمنازعات بين أفراد وهيئات القانون الخاص، ومن أمثلتها: القضاء المدني بفروعه- القضاء الجزائي بفروعه، قضاء الأحوال الشخصية، والهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية التابعة للقضاء العدلي، كمجلس الضمان التحكيمي واللجان الجمركية^(١). وما يهمننا من بين هذه الهيئات القضائية تلك التي هي محور دراستنا: القضاء الإداري والقضاء الدستوري المنتميان إلى القانون العام الداخلي، الذي يعرّف بأنه مجموعة القواعد الناظمة للعلاقات التي تكون المؤسسات الدستورية والإدارية طرفاً فيها، بصفتها صاحبة السلطة والسيادة، ومن خلال هذا التعريف نميّز القانون الدستوري، بأنه مجموعة القواعد التي تبين نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها، واختصاص كل سلطة منها وعلاقة هذه السلطات فيما بينها، وعلاقتها مع الأفراد. كما تبين هذه القواعد حقوق الأفراد السياسية وما يجب توفيره من ضمانات لهذه الحريات أما القانون الإداري فهو هو مجموعة القواعد الناظمة لهيئات الإدارة العامة في الدولة، وكيفية أدائها لوظيفتها في إدارة المرافق العامة وتأمين حاجات المواطنين، وعلاقتها مع بعضها البعض وعلاقتها مع الأفراد عندما تمارس هذه الإدارات لامتيازات السلطة العامة.

إن انتماء القضاءين الدستوري والإداري إلى القانون العام الداخلي يجعل من المستحيل إبعاده عن المؤثرات السياسية أو جعله بمنأى عن التدخل في منازعات ذات صيغة سياسية. فلقد كان إنشاء القضاء الدستوري والقضاء الإداري وأصول تكوينه والصلاحيات

(١) عصام إسماعيل- الطبعة القانونية للقرار الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦ ص ٥٧٢.

التي يمارسها، مرهون بمدى قابلية السلطتين التشريعية والتنفيذية للخصوع للدستور والقانون والموافقة على إيجاد جهة يناط بها مراقبة أعمالها.

ويشبه القضاء الدستوري من حيث صلته بالسلطات الدستورية ما سبق ومرّ به القضاء الإداري في علاقته بالسلطة التنفيذية، بحيث لم تكن الأخيرة راضية على وجود هذا القضاء ولا على منحه صلاحية إبطال أعمال الإدارة بخاصة تلك التي تتصل بسياسات الحكومة أو كانت فيها بموقف المتحدي الذي لا يقبل التنازل فيكون قرار القضاء الإداري بإبطال قرارها بمثابة هزيمة لها أو انكسار لها أو انقاص هيبتها أما المواطنين، ولهذا سعى القضاء الإداري إلى محاولة اتخاذ موقف الحياد في قضايا ذات صبغة سياسية، إلا أن هذا الخيار يستحيل على المجلس الدستوري اللبناني انتهاجه، لأن عمله متصل بالسلطة السياسية، فليس له أي خيار سوى مراقبة انطباق العمل المطعون فيه على الدستور أياً كانت التبعات، لأن مسايرة السلطة السياسية سيؤدي إلى فقدان دوره كحامٍ للدستور.

ثانياً: محاولة التقارب بين جهتي القضاء

إن اختلاف ميدان عمل القضاء الإداري عن القضاء الدستوري والالتصاق الأكبر لعمل الأخير بالقضايا السياسية بخاصة عندما ينظر في طعون انتخابات نيابية أو رئاسية، فإن هذا الاختلاف لم يمنع كلاهما من الاستئناس باجتهاد الآخر أو بالاجتهاد المقارن المعتمد في المحاكم الدستورية أو الإدارية في العالم، وهذا الاستئناس يكون واضحاً عند دراسة ملف القضية وما تتضمنه من إحالات أو استناد إلى حيثيات واردة في أحكام صادرة عن جهات قضاء أخرى، وهي تشكل قرينة أو دليل ولكنها ليست ملزمة للمجلس إلا عندما يدرجها في متن الحكم لتصبح جزءاً من المبادئ التي أساسها هذا القضاء، وينال بعدها المبدأ الوحيد صفتي المبدأ الإداري والمبدأ الدستوري.

ويشعر القضاة بالحاجة إلى الاستعانة بالاجتهادات القضائية الصادرة خارج نطاق اختصاصهم عندما يواجهون صعوبة في التوصل إلى قرار، إما لأن المبادئ التي أقرها

سابقاً لا تقدّم تبريرات كافية لحل النزاع، أو عند مواجهة مشكلة جديدة وحالية، أو مسألة اجتماعية معقدة ومثيرة للجدل، أو في غير ذلك من الحالات الصعبة، فإن الغرض من الإشارة إلى الاجتهاد الآخر أو المقارن هو للإقناع وبيان مبررات اتخاذ القرار، بحيث يكون الاستناد إلى الاجتهاد المقارن سبباً في تعزيز تعليل الحكم وإعطاء الفقرة الحكمية وزناً أكبر⁽¹⁾.

ثالثاً: علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري

إن الحدود المرسومة بين القانون الإداري والقانون الدستوري هي إلى حد بعيد حدود محض نظرية، ومرد هذا الأمر نابع من أن القانون الإداري الذي تمتد جذوره في أعماق الدستور ليس مستقلاً تمام الاستقلال عن القانون الدستوري. إذ نرى علاقة عضوية بين القانون الدستوري من جهة والقانون الإداري من جهة أخرى.

فالقانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة، لا سيما تلك التي ترعى أعمال السلطة التنفيذية وآلية اتخاذ قراراتها، وتعيين أعضائها، وطبيعتها (مركزية ولا مركزية.. كما يتضمّن تعييناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم، في حين يضع القانون الإداري هذه المبادئ موضع التنفيذ محدداً شروط تطبيقها، أو بعبارة أخرى أن القانون الدستوري يحوي عناوين موضوعات القانون الإداري⁽²⁾. ولهذا يغدو من المستحيل على سبيل المثال أن نفهم التنظيم الإداري إذا غرب عن أذهاننا بأنه يعود للحكومة (بمعنى السلطة التنفيذية) حق التصرف بالإدارة، باعتبارها الهيئة القيادية العليا للجهاز الإداري العام.

فالقانون الدستوري يضع الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، (الوزير في وزارته- مجلس الوزراء: سلطة إدارية وسلطة دستورية- تعيين موظفي الفئة الأولى- الضرائب- الامتياز- الاحتكار)، حيث يبيّن القانون الدستوري كيف شيدت الآلة

(1) De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Mémoire de Master 2 droit public, 2013-2014, p 39.

(2) G. Vedel- Les bases constitutionnelles du droit administratif.- E.D.C.E.1954 p21.

الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسيّر هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها". وبسبب تداخل كل من القانونين لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي، أجاز المجلس الدستوري الاستعانة بالنظريات التي أرساها الاجتهاد الإداري^(١)، لأن هذه الاستعانة جائزة علمياً وفقهاً بين القانونين الدستوري والإداري المنتسبين معاً الى عائلة القانون العام^(٢)، إذ لم نعد نبحث عن مقارنة بين الاجتهادين الإداري والدستوري، بل نتكلم عن التكامل بينهما، وكان مجلس شوري الدولة قد سبق له أن اعترف صراحةً بأنه ملتزم بما يصدر من اجتهادات عن المجلس الدستوري، وذلك في قرار الياس غصن، الذي ورد فيه: أن قرارات المجلس الدستوري هي ملزمة للقضاء كما للسلطات العامة، وهذا يعني أن إبطال المجلس لنص تشريعي لا يؤدي فقط إلى بطلان هذه القاعدة، بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية، لأن هذه القاعدة تكون قد خرجت من الإنتظام العام القانوني بصورة نهائية بحيث لا يستطيع القضاء سواء القضاء العدلي أو الإداري أن يطبق نصاً مخالفاً للقاعدة أو المبدأ الذي أقره المجلس الدستوري، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية وخاصة لمبدأ تسلسل أو تدرج القواعد القانونية^(٣)، لكن مجلس شوري الدولة (مجلس القضاة) عاد وتراجع عن هذا الاجتهاد عندما قضى بأنه ولئن كانت قرارات المجلس الدستوري ملزمة

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر بمراجعة إبطال القانون ٢٠٠٥/٥٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩- منشور في كتابنا بعنوان: حول تعطيل المجلس الدستوري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- الطبعة الأولى ٢٠٠٦- ص، وأقرأ تعليقنا على هذا القرار في ذلك الكتاب وخصوصاً البنود ٥ و٦ ص٥٤

(٢) محي الدين القيسي، ما بال المجلس الدستوري؟- جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٥،
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠٠١/٧١-٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥ الدولة/ السفير الياس غصن - مجلة الدراسات القانونية في جامعة بيروت العربية لعام ٢٠٠٢ ص ٥٢٥- تعليق الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ص ٥٥١. راجع أيضاً خالد قباني- دور مجلس شوري الدولة في الرقابة على دستورية القوانين- مجلة الحياة النيابية عدد ٤٣ حزيران ٢٠٠٢ ص ١٠٣.

لسائر السلطات العامة، فإن مفاعيلها تنحصر بالنص القانوني الذي كان موضع طعن أمام المجلس الدستوري، ولا تتعداه إلى سائر النصوص الأخرى^(١). وأن هذا التكامل بين القضائين هو أمر محتوم لا نقاش حوله، بحيث استخدم المجلس الدستوري اللبناني، أنه والقضاء الإداري منتسبان إلى فئة قانونية واحدة، مما يجعل من الجائز أن يستعير المجلس الدستوري لذات المبادئ الواردة في القضاء الإداري. وتسمى هذا الإستعارة: "دسترة المبادئ العامة" (Constitutionnalisation de principes généraux)، أي رفعها من مصاف المبادئ العامة للقانون ذات القيمة القانونية، إلى مرتبة المبادئ ذات القيمة الدستورية.

بالواقع، كثيرة هي الحالات التي عمد المجلس الدستوري الى الاستعانة بهذه المبادئ القانونية من أجل مراقبة دستورية القوانين بعد أن أعطاهها قيمة دستورية. حيث عمد المجلس الدستوري إلى "دسترة" بعض المبادئ العامة القانونية. وبالتالي أصبحت تسمى "مبادئ عامة دستورية"^(٢). وبناءً عليها، أعطى المجلس الدستوري لنفسه حق ابطال القوانين التي تكون مخالفة لهذه المبادئ. ونذكر من هذه المبادئ حق الدفاع، المساواة أمام الاعباء العامة، الانحراف التشريعي، الخطأ الساطع، عدم الرجعية، استمرارية المؤسسات الدستورية.... . فمثلاً نقرأ في أحد أحكام المجلس الدستوري، أن مبدأ استمرارية المرفق العام هو من المبادئ القانونية العامة التي اقرها الاجتهاد الاداري واعتبره المجلس الدستوري من المبادئ ذات القيمة الدستورية^(٣).

ولقد تطوّرت العلاقة بين القضائين الدستوري والإداري إلى أكثر من علاقة تكامل، ليصبح الحديث عن علاقة "وحدة الهدف" المتمثل بالحفاظ على المصلحة العامة. فالقانون قبل أن يصدر يمكن في كثيرٍ من الحالات أن يُعرض كمشروع قانون على

(١) قرار رقم ٦٧٢/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ القاضي محمد درباس/ الدولة.
(٢) وسيم وهبة-رقابة مجلس شوري الدولة على دستورية الأعمال الادارية- أبحاث في القانون العام العدد ٢٠٠٤/١ ص ٩٥.
(٣) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/١١/٢٣ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣ الصادر بمراجعة إبطال القانون رقم ١٢٧ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٥.

القضاء الإداري لإبداء الرأي، وهذا القانون بذاته بعد صدوره إذا كان عادياً أو قبل صدوره إذا كان أساسياً (في فرنسا) فإنه يعرض على رقابة المجلس الدستوري، فمن هذه الزاوية يتبدى الدور الواحد الذي يلعبه القضاء في تحصين القانون ومنعه من الانحراف عن غاية المصلحة العامة.

ومن هنا نجد أن القضائين الدستوري والإداري، يلجأ إلى ذات المبادئ، ويلزمان، كلاً في ميدانه، السلطتين التشريعية والتنفيذية باحترام هذه المبادئ دون أي حرج^(١)، حتى قيل بأن المجلس الدستوري يبذل جهداً لكي لا يتناقض اجتهاده مع اجتهاد مجلس الدولة^(٢).

وكان الوجه البارز للتكامل هو في حماية الأملاك العامة، حيث قضى مجلس شورى الدولة "بأن حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام وإشغاله، وأن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري"^(٣). وهذا يعني الإرتقاء بمبدأ حماية الملك العام إلى المرتبة الدستورية، وبعد نيل هذا المبدأ للمرتبة الدستورية فإن المشرع لا يستطيع حتى بقانون أن يتيح للمعتدين تملك هذه الأملاك أو الاستمرار بإشغالها بصورة غير مشروعة تحت أي حجة. ونذكر هنا بالمادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٠ التي نصت على أن: "تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ويحظر على أية جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافا للقواعد والأصول المقتضاة قانونا وبصورة خاصة ما يلي:

أ- إشغال الأملاك العامة البحرية الحاصلة دون استصدار مراسيم تجيزها ولا يترتب للشاغل الفعلي بصورية غير قانونية أي حق مكتسب مهما كانت مدة

(١) يراجع على سبيل المثال:

C.C.no 55 D.C. du 26 juin 1969-Protection des sites- Rec. p27.

C.C.no44D.C. du 16 juillet 1971-Liberté d'association- Rec. p29.

(2) Le conseil constitutionnel s'est donc efforcé de ne pas entrer en contradiction avec la jurisprudence du conseil d'Etat.

Favoreu,L...-notes sous C.C.no 14 D.C. du 18 juillet 1961-Organisation judiciaire- Les grands arrêts...-precité p149 no 22 .

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٢٤٢-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، سلطنة فرنجية ورفاقها/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات

إشغاله،

ب- الإشغال المؤقت للأملاك العامة او البلدية واستثمارها خلافا للأصول وكان
حاصلا بمقتضى ترخيص من المرجع المختص.

إن هذه المادة وبالرغم من مرور ربع قرنٍ على إقرارها في قانون موازنة عامة، فإنها لا زالت محل تطبيق الاجتهاد، فقضى مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الذي يجيز إشغال واستثمار املاك عامة بحرية، معللاً حكمه بـ: "الدلالة الصريحة والقاطعة للنص القانوني (المادة ٣٠ المذكورة) ومشمولاً بأحكامه ومفاعيله التي تطل جميع الأعمال السابقة لصدوره فترتب بطلانها المطلق حال ثبوت حصولها خلافا للقواعد والاصول المقتضاة قانوناً^(١). كما أن المادة ٢٣ من القرار رقم S/١٤٤ الصادر في ١٠/٦/١٩٢٥، تحديد الاملاك العمومية، والمعدلة بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم ١٥٤٠٣ تاريخ ١٣/٢/١٩٦٤، قد أوجبت هدم الاشغال المقامة بصورة غير مشروعة على الاملاك العامة، عفوا ودون حاجة لأي معاملة.

وهذه المواقف لاجتهاد القضاء الإداري هي متقاربة مع منطوق اجتهاد المجلس الدستوري الذي قضى بأن: "حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية"^(٢).

وبحسب الاجتهادين فإن الأملاك العامة كانت ولا زالت محصنة ومحمية دستورياً، ولعلّ تخصيص هذه الأموال لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية، هو الذي منح هذه الأموال حماية القانون الإداري والدستوري.

والوجه الآخر للتكامل بين القضاءين الإداري والدستوري، تظهر من خلال تعاون القضاءين في إعلاء شأن الدستور، فإذا كان المجلس الدستوري يختص بالفصل في

(١) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٤٠٩ تاريخ ٩٩/٣/٢٤، د.جورج معربس ورفاقه/الدولة والشركة العقارية للإنشاءات السياحية

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢.

دستورية القوانين، فإن مجلس شورى الدولة يراقب دستورية مرسوم او اي عمل اداري عندما يكون هذا العمل مخالفاً للدستور بطريقة مباشرة، فيتحقق القاضي حينئذ من مطابقتها لاحكام الدستور. وعليه أن يبحث في هذه المسألة مثل ما يفعل المجلس الدستوري، اي تطبيق القانون الدستوري. وبالتالي فان كل مرسوم او عمل اداري يتخذ بناءً على الدستور يجعل من القضاء المختص صاحب الصلاحية للنظر في صحته وايضاً انطباقه على الدستور. ويستثنى من هذه الأعمال ما يعتبر في اجتهاد مجلس الشورى اعمالاً حكومية^(١).

فمثلاً: أبطل مجلس شورى الدولة^(٢) مرسوم اغفاء مدير عام الزراعة من منصبه، قاضياً بأن المادة ٦٦ من الدستور اللبناني قد أولت الوزراء ادارة مصالح الدولة واناظت بهم تطبيق الانظمة والقوانين، كل في ما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به، مما يجعل الوزراء مؤتمنين على المصالح العامة التي أنيط بهم أمر ادارتها وملزمين باحترام الانظمة والقوانين وتطبيقها في ما وضعت له من أهداف وغايات، وان كل تجاوز لهذه الاهداف والغايات والانحراف عنها، يشكل اساءة لاستعمال السلطة ويصبح غير جدير بالحماية ويتعين ابطاله.

وكذلك قضى مجلس شورى الدولة اللبناني^(١) انه ليس لوزير الدولة دون حقيبة ان يشترك في توقيع مقررات رئيس الجمهورية وفق ما تنص أحكام المادة ٥٤ من الدستور لان التوقيع المفروض في المادة المذكورة يتحمل تبعته سياسياً وادارياً الوزير المسؤول عن شؤون وزارته فقط، وان وزير الدولة دون حقيبة ليس مشمولاً بالمسؤولية الادارية كما ليس له توقيع اي عمل ذي طابع نظامي او غير نظامي لتعلق هذا الامر دستورياً بصلاحيات الوزير الاصيل.

(١) م.ش.ل، مجلس القضايا، ٣ كانون الثاني ١٩٩٥، أفرام/الدولة، مجلة القضاء الاداري، الجزء الأول ١٩٩٦، ص١٩٤.

(٢) م.ش.ل، ٢٠٠٤/٧/١٣، الشويري/الدولة، منشور في جريدة النهار عدد ٢٦ تموز ٢٠٠٤.

(١) م.ش.ل، مجلس القضايا، ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦، ادارة حصر التبغ والتنباك/ الدولة، مجلة القضاء الاداري، ١٩٩٧، ص٣٩٦.

وكذلك بدأ مجلس شورى الدولة اللبناني اعتماد المبادئ العامة الدستورية كقواعد لإبطال أي عمل والسلطة المناط بها تنفيذ القانون لا تملك حق مخالفة الأحكام الدستورية أو مخالفة المبادئ العليا ذات القيمة الدستورية ولا يمكنها تعديل اصول اختيار اعضاء الجمعيات - وهي من اشخاص القانون الخاص - بغياب اذن من المشتري وخارج دائرة القانون. وان فعلت اعتبر تصرفها هذا من قبيل الاعتداء على الحقوق والحريات العامة ولا سيما حرية الجمعيات^(١)، قضى بأنه يكون مستوجب الإبطال البلاغ الصادر عن وزير الداخلية في تاريخ ١٦/١/١٩٩٦ والمتضمن الزام الجمعيات باجراءات تنظيمية معينة تحت طائلة سحب العلم والخبر من كل جمعية تخالف مضمون التعليمات الواردة فيه ومآلها. ذلك ان حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الاساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعا ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه، ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيس واجازة حلها الا بنص قانوني، ولا يجوز اخضاعها لجهة صحة تكوينها لاي تدخل مسبق من جانب الادارة ولا حتى من جانب القضاء^(٢)، وفي قضية طلب إبطال القرار رقم ٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٦ والمتضمن اعتبار عدد من العقارات الواقعة في منطقة فالوغا العقارية منطقة سياحية لإقامة مركز تزلج ومنتهه وطني عليها، اعتبر مجلس شورى الدولة أن هذا القرار متجاوزاً لحد السلطة ومستوجباً للإبطال لأنه يفرض أعباء على حقوق الأفراد يشكل تعرضاً لحق الملكية الذي يجب أن يتم عملاً بأحكام المادة ١٥ من الدستور بموجب نص قانوني^(٣).

ويعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي كثر استخدامها بتطابق بين القضائين الإداري والدستوري، أن مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في الفقرة هـ/ من مقدمة

(١) م.ش. قرار رقم ٩٣/٢٠٠٦-٢٠٠٧ بتاريخ ٨ تشرين الثاني ٢٠٠٦، مادلين اده ورفاقها/ الدولة والصليب الأحمر، مجلة العدل العدد ١/٢٠٠٧ ص ١٤٢.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٣٥/٢٠٠٣-٢٠٠٤ بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٣، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة- وزارة الداخلية.

(٣) م.ش. قرار رقم ٧٦/٢٠٠٣-٢٠٠٤ بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٣، الدكتور عبده بطرس أبو زيد - بلدية حمانا / الدولة - وزارة السياحة

الدستور، يوجب على القاضي الإداري الامتناع عن مراقبة دستورية القوانين أو إعلان بطلان أعمال السلطة التشريعية، وهو ما أكدت مآله المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص في فقرتها الأخيرة على أنه " لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الإشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية." وأن من نتائج مبدأ عدم جواز مراقبة دستورية القوانين من قبل القضاء، أنه إذا كان العمل الإداري المدلى بعدم دستوريته قد اتُخذ إنفاذاً لنصٍ تشريعي وتطبيقاً لأحكامه، فلا يمكن عندئذٍ إبطال العمل الإداري بحجة أن القانون مخالفٌ بدوره أحكام الدستور، وإلا فإن القاضي يكون قد أجاز لنفسه البحث في دستورية القانون المذكور بصورةٍ غير مباشرة، ذلك أن مجرد إبطال العمل الإداري في هذه الحالة يعني ضمناً وإنما بشكلٍ أكيد، تقديراً لدستورية القانون الذي صدر القرار الإداري تطبيقاً له^(١)، ويعدّ هذا الحكم تطبيقاً مثالي للمادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري التي نصّت على أنه خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

وفي قرارٍ ثانٍ قضى مجلس شورى الدولة بأن مبدأ فصل السلطات وتوازنها يتجسد بان تقوم كل سلطة من السلطات الدستورية الثلاث بالمهام والصلاحيات التي منحتها لها الاحكام الدستورية والقانونية، دون التعدي على سلطة أخرى، ولما كان القانون قد حدد مهام مجلس شورى الدولة بموجب المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٣ و ٦٥ من نظامه وذلك في ما يختص بقضاء الابطال والقضاء الشامل، بمعنى ان دور مجلس شورى الدولة يقتصر على مراقبة شرعية الاعمال الادارية الصادرة عن السلطات الادارية ومن ضمنها مجلس الوزراء، دون امكانية حلولة محل الادارة لاتخاذ القرارات عنها، كما نصت عليه صراحة المادة ٩١ من نظامه. ولهذا فإن الاستجابة لطلب الجهة المستدعية يشكل تعدي السلطة القضائية على صلاحيات السلطة الاجرائية، فيكون بالتالي الطلب باتخاذ اجراء احترازي

(١) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٢/٦٨٤-٢٠١٣ تاريخ ٢٧/٦/٢٠١٣ المحامي جهاد ذبيان/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

للاشراف والرقابة على تصرف مجلس الوزراء بالاموال العامة غير واقع موقعه الدستوري والقانوني الصحيح ومستوجباً الرد^(١). وفي اجتهاد المجلس الدستوري فإن مبدأ فصل السلطات يحتم ان تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي اوكله اليها الدستور، وان لا تتجاوز سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، وان تلتزم كل سلطة حدود اختصاصاتها التي رسمها الدستور حفاظاً على قاعدة التوازن في اطار التعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وأن تدخل النواب في اعمال السلطة التنفيذية او اعمال السلطة الادارية يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتمتع بالقيمة الدستورية^(٢)، بالمقابل لا يعتبر خرقاً ولا مخالفة دستورية في إعطاء السلطة التنفيذية من قبل السلطة الاشتراعية حق إصدار نظام مالي يصدق بمرسوم في مجلس الوزراء، لأن مثل هذا النظام المالي يتطلب أحكاماً تقنية وفنية هي أبعد ما تكون عن متناول السلطة الاشتراعية، الأمر المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية^(٣).

وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات فإن مجلس شورى الدولة يجري التفريق بين العمل الإداري الذي يخرق مباشرة نصاً دستورياً، والعمل الإداري المخالف للدستور ولكنه متخذ تطبيقاً لأحكام القانون. ففي الحالة الأولى يكون العمل الإداري متجاوزاً حدّ السلطة وقابلاً للإبطال من قبل القاضي الإداري. أما في الحالة الثانية، فلا يجوز للقاضي إبطال القرار الإداري المتخذ تطبيقاً لأحكام قانون بحجة أن القانون مخالف للدستور، وهو ما استقر العلم والاجتهاد على تسميته " القانون الحاجز: Loi Écran " كونه يقف حاجزاً بين العمل الإداري والدستور، بحيث يحول بالتالي دون النظر في دستورية القرار الإداري المطعون فيه^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/١/١٢، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.
(٢) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤١٠
(٣) م.د. رقم ٢٠١٧/٣ تاريخ ٢٠١٧/٣/٣٠
(٤) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٣-٢٠١٢/٦٨٤ تاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧ المحامي جهاد ذبيان/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

لأن تعرض القاضي الإداري لدستورية قرار إداري محمي بقانون سوف يحمل القاضي الإداري على التطرق لدستورية هذا القانون وهذا ما هو محظر على جميع القضاة في الدول التي تعتمد النموذج الأوروبي للرقابة على دستورية القوانين. فالسلطة التشريعية هي التي تقوم بإصدار القوانين باعتبارها قواعد مجردة كما أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم أصلاً بتطبيق وتنفيذ هذه القوانين وذلك بإصدار قرارات إدارية في شأن الأفراد والحالات التي توافرت لها شروط تلك القواعد العامة المجردة. وعليه فإن التعميم المطعون فيه لم يعدل أي مركز قانوني أو يلغيه بل أتى تفسيراً لقانون الموازنة والملحق بالجدول رقم ٩ من موازنة سنة ١٩٩٩ وبالتالي يعتبر قانونياً وواقعاً في موقعه القانوني إذ أن قانون الموازنة وملحقه رقم ٩ شكلاً حاجزاً "Loi Ecran" وبالتالي لا يجوز للقضاء الإداري البت بدستورية القوانين التي تعود من صلاحية المجلس الدستوري^(١).

وإذا طلب المستدعي إبطال المرسوم رقم ٩٩٦٨ تاريخ ٢٠١٣/٣/٤ المتضمن دعوة الهيئات الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس النواب، باعتباره منعدم الوجود بسبب اغتصاب السلطة، لأنه صدر تنفيذاً لأحكام قانون الستين الذي يخالف أحكام الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالنسبة لما تضمنته لجهة تقسيم الدوائر الانتخابية والمناصفة الفعلية بين الطوائف. وطالما أن المرسوم المطعون فيه رقم ٢٠١٣/٩٩٦٨، قد اتخذ تطبيقاً لأحكام القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ المسمى " قانون الستين " من قبل المستدعي، فإن إدلاء هذا الأخير توصلاً لإبطال المرسوم المذكور بأن القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ خرج من الإنتظام القانوني لمخالفته أحكام الدستور، لا يستقيم قانوناً، لأنه يؤدي إلى تقدير دستورية القانون المذكور من قبل هذا المجلس، وهو الأمر غير الجائز قانوناً وفق ما سبق بيانه^(٢).

وكذلك إذا أثرت مسألة عدم دستورية القرار المطعون فيه بالاستناد إلى نص المادة الثالثة من الدستور التي تنص على أنه : " لا يجوز تعديل حدود المناطق

(١) م.ش. قرار رقم ٦٧٠ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٥ الغرفة الدولية للملاحة في بيروت / الدولة .
(٢) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٣-٢٠١٢/٦٨٤ تاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧ المحامي جهاد ذبيان/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

الإدارية إلا بموجب قانون". فإنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يتطرق إلى دستورية هذا القرار في حال وجود قانون يتضمن أحكاماً ترضى موضوع القرار (loi – écran). لأن المادة ٤١ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٩٧ قد أنطت صلاحية إنشاء واستحداث ودمج وفصل البلديات بوزارة الداخلية وقد أكد مجلس شوري الدولة في أكثر من قرار له على صلاحية وزير الداخلية والبلديات في إنشاء ودمج البلديات، وعليه فإن الدفع بعدم دستورية القرار الإداري يكون مردوداً^(١).

وفي الواقع إن مسألة رقابة المحاكم الإدارية والعدلية على دستورية القوانين كانت ولا تزال تثير بعض الإشكاليات حول اعطاء هذه الرقابة للمحاكم أو منعها عليها، وبنظر بعض الفقه^(١) كان بإمكان المحاكم التطرق لدستورية القوانين خلال النظر في أي نزاع أثرت فيه مسألة عدم تطبيق نص قانوني وذلك لمخالفته الدستور. لا شك بأنه يترتب على هذا المنع نتائج عديدة. وإذا كانت هذه النتائج إيجابية لناحية توحيد الاجتهاد في المسائل الدستورية، فإنها سلبية لناحية أن منع رقابة المحاكم يساهم بشكل أو بآخر في بقاء قوانين مخالفة للدستور حيز التنفيذ.

ونختم بعرض نماذج عن موقف القضاة الإداري والدستوري من مسائل قانونية تتعلق بـ: اللجان الإدارية ذات الصفة القضائية، الظروف الاستثنائية، الانحراف التشريعي.

ثالثاً: المسألة القانونية الواحدة أمام القضاء الإداري والقضاء الدستوري

إن الحالات العملية لظاهرة التكامل بين القضاء الإداري والقضاء الدستوري، إنما تتحقق أيضاً عندما ينظر كلاً منهما في مسألة قانونية واحدة ويتخذ منها موقفاً إما لناحية توحيد الرؤية القانونية أو لناحية دفع الاجتهاد إلى تغيير خياراته، ونستعرض أمثلة توضيحية:

(١) م.ش. قرار رقم ١٠٢ تاريخ ٢/١١/٢٠٠٥ بلدية جباع/الدولة- وزارة الداخلية والبلديات وحسين وكركي وحرشي ومحمودي وجزيني.
(١) خليل أبو رجيلي، عدم احقاق الحق الدستوري بالرغم من وجود المجلس الدستوري، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥، الجزء الأول، ص ٣.

١ - لناحية وصف اللجان الإدارية بأنها لجان قضائية

أ- في اجتهاد مجلس شورى الدولة

اهتم القضاء الإداري في وضع معايير التمييز بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية وذلك لأهمية معرفة طبيعة العمل الصادر عن هذه الهيئة وتالياً معرفة ما إذا كانت أعمالها تقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة، وهل تقبل أعمال هذه اللجان مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة أم مراجعة النقض. تمحورت هذه المعايير بين معايير ذات صبغة شكلية تركز على تشكيل الهيئة والإجراءات التي تعتمدها، أو معايير ذات صبغة مادية تعتبر القرار قضائياً عندما يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها، ولا يستقر الاجتهاد على معيارٍ موحدٍ بل يفحص النزاع المعروض ويقدر وفقاً للأصول الشكلية أو المادية أو يأخذ من عناصر المعيارين ما يقدره كافياً لتكوين قناعته حول طبيعة العمل^(١).

فتشكيل الهيئة من أعضاء مستقلين، بطريقة مفردة، وغير خاضعين للسلطة الرئاسية الإدارية، وكانت الإجراءات المتبعة أمامها مع حفظ حق الدفاع، وخضوع قراراتها لموجب التعليل، فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية^(٢). فالقانون هو الذي يعين وينظم الهيئة القضائية، إذ لا يمكن إنشاء هيئة قضائية إلا بقانون، وأن نية المشرع هي المرجع لإعطاء هذه الصفة لهيئة ما، وبالتالي لاعتبار هذه الهيئة هيئة قضائية. وعندما يتحقق القاضي من نية المشرع الواضحة فإنه يخضع لإرادة المشرع^(٣) بحيث يحدد القانون الأصول التي تتبعها هذه الهيئة في ممارسة وظيفتها، فلا يُعترف - واستناداً للمعيار الشكلي - بوجود فكرة القضاء لمجرد أن التصرف موضوع البحث منصب على مسألة

(1) J.M. Auby - Autorités administratives et autorités juridictionnelles- AJDA 1995 p91.

(2) C.E. 10 aout 1918, Villes, Rec p841; C.E. 12 juillet 1929, Leroux, Rec p710; C.E. Ass. 19 février 1943, Bugnet Charlot et autres, Rec p46.

(3) Jacquemart: Le Conseil d'etat juge de cassation - LGDJ1957 P72.

قانونية متنازع عليها أو غير متنازع عليها، وإنما لا بد من صدور التصرف من هيئة معينة لها وضع خاص وإجراءات خاصة تحكم نشاطها^(١).

كما استند الاجتهاد إلى المعايير المادية لتقرير وجود أو عدم وجود الصفة القضائية، لأنه غالباً ما لا يكفي المعيار الشكلي وحده لتفريق العمل الإداري عن العمل القضائي. فاعتبرت قضائية، قرارات اللجنة العليا الناظرة في الاعتراضات على تخمين المصادرات هي لجنة إدارية ذات صفة قضائية وان لم يتول رئاستها قاضٍ، لان صفتها هذه، لا تنشأ فقط عن رئاستها القضائية، وإنما أيضاً عن أوضاع أخرى مستمدة من كيفية تشكيلها، ومن طبيعة أعمالها والأصول التي تخضع لها أعمالها وماهية قراراتها. وأنه متى كانت أعمالها تقوم على الفصل في المنازعات الداخلة ضمن صلاحيتها وتعدد الدرجات في البت بها وكان الفصل يستلزم إتباع أصول المحاكمات في عقد الجلسات ودعوة الفرقاء إليها والاستماع إلى دفوعهم ووسائل سماعهم وأجراء التحقيق وإصدار القرارات النافذة التي لا تخضع لمصادقة السلطة الإدارية المختصة وخضوع هذه القرارات لطرق المراجعة كالاكتراض أو النظر في المنازعات بالدرجة الثانية ، فان لمثل هذه اللجنة الصفة القضائية^(٢). ويستند الاجتهاد اللبناني في تحليله إلى نظام مجلس شوري الدولة، الذي يعتمد على صفة القرار وليس على المرجع الذي يتخذه، فهو إداري ويبقى إدارياً طالما أن موضوعه إداري بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولي بمقتضى القانون صلاحية إصداره^(٣). لأن مهمة فصل النزاعات وإصدار الأحكام منوطة بحسب الدستور بالسلطة القضائية وليس لأية سلطة أخرى أو لأي جهاز غير جهاز السلطة القضائية أن يضطلع بهذه المهمة .

(١) د. محمد كامل ليله- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الكتاب الأول- منشورات دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٥٨٣.

(٢) م.ش. قرار رقم ٨٢١ تاريخ ١٤ حزيران ١٩٦٦، فؤاد ووديع المقدسي/ الدولة، م.إ. ١٩٦٦ ص ١٩٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٦٠٦ تاريخ ١٧ حزيران ١٩٩٩، خليل جريج/ الدولة - وزارة العدل، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد ١٤ م ٢ ص ٦٥٦- م.ش. قرار ٢٠ تاريخ ٢٣ كانون الثاني ١٩٥٩، الياس الرئيس/ الدولة، م.إ. ١٩٥٩ ص ٢٢.

ب- في اجتهاد المجلس الدستوري

وضع المجلس الدستوري الضوابط التي تلزم المشرع بإنشاء لجنة إدارية ومنحها الصفة القضائية، وبدا باجتهاده مكملاً لاجتهاد مجلس شورى الدولة ومساعداً له برفض منح الصفة القضائية لأي لجنة لا تظهر بصورة واضحة ضمانات ممارسة الوظيفة القضائية، ومما جاء في أحد أحكامه^(١):

"إن الصفة القضائية تتحدد بتشكيل الهيئة والشروط الواجب توافرها في أعضائها، وضماناتها، والقواعد المعمول بها في الفصل في النزاعات أمامها، إلا أنه من غير الجائز للمشرع منح الصفة القضائية للجنة ما، ما لم تتوفر فيها الشروط التي تؤدي إلى منحها هذه الصفة، لناحية المعايير الواجب توافرها في أعضاء هذه اللجنة المخولة البت في نزاعات ذات طابع قضائي، ولناحية الاستقلالية الممنوحة لأعضاء اللجنة والحصانة المتوافرة لهم، للفصل في النزاع باستقلالية وحيادية وموضوعية ونزاهة، ولناحية تحديد الإجراءات المعتمدة في البت في النزاع واتخاذ القرار، وإذا كان بوسع المشرع تأليف لجان مختلطة إدارية أو فنية أو تأديبية، ذات صفة قضائية للنظر في نزاعات أو خصومات قضائية، واتخاذ تدابير إدارية أو فنية أو تأديبية، شريطة تأمين الضمانات للمتقاضين أو لمقدمي الطلبات إليها، وأن تحدد بوضوح الأصول المعتمدة من قبلها في الفصل في النزاع، وأن يكون بالإمكان المراجعة ضد قراراتها ضماناً لتصحيح أي أخطاء مادية وقانونية قد تقع فيها، وكل ذلك استناداً إلى المبادئ العامة الدستورية والتي أقرها أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في المادة الثامنة منه، وقد أصبح هذا الإعلان جزء لا يتجزأ من الدستور، وبما أن لجنة تحديد بدل المثل المنشأة في قانون الإجراءات الجديد، لا تتوفر فيها شروط الصفة القضائية لناحية تشكيلها، سوى برئيسها، أما الأعضاء فلم ينص القانون على توافر أية مواصفات تخولهم الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائية، وهو الخلاف على بدل المثل، وكان بإمكان المشرع تحديد مثل هذه المواصفات في القانون المطعون فيه،

(١) م.د. قرار رقم ٦ / ٢٠١٤ تاريخ ٦ / ٨ / ٢٠١٤ الصادر في الطعن قانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد ٢٧ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠١٤.

فإذا لم ينص القانون المطعون فيه على ضمانات لأعضاء لجنة منحها الصفة القضائية، من بين أعضائها عضو تنتدبه وزارة المالية وعضو آخر تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، والعضو المنتدب لا يتمتع بالاستقلالية الكافية لعدم بيان مواصفاته، بينما من أوكل إليه الفصل في نزاع قضائي ينبغي أن يتمتع بالاستقلالية وال ضمانات اللازمة لهذه الاستقلالية،

وإذا كان من المنطقي أن يقترح وزير العدل اسم القاضي، وأن يقترح كل من وزيري المالية والشؤون الاجتماعية اسم من ينتدبه لتمثيل وزارته، فإنه من غير المنطقي أن يقترح وزراء أسماء من يمثل المالكيين والمستأجرين دون تحديد المواصفات والشروط مع العلم أن نص المادة ٧ من القانون المطعون فيه غامض لجهة من من الوزراء المنصوص عليهم يقترح أسماء من يمثل المالكيين والمستأجرين في اللجنة، وحيث أن الفصل في نزاعات ذات طابع قضائي يقتضي اعتماد إجراءات محددة، يجري التقيد بها في اتخاذ القرار، ولم يأت القانون المطعون فيه على ذكر أي إجراء في هذا المجال سوى اعتماد أصول المحاكمات المدنية لتبليغ المؤجر والمستأجر إشعاراً للمثول أمام اللجنة، ولم ينص على الأكثرية التي يستوجبها اتخاذ القرار. كما أن سرعة البت في النزاع لا تبرر إنشاء لجان تمنح الصفة القضائية، دون أن تتوفر فيها الشروط المطلوبة،

وبما أنه بالإمكان إنشاء لجنة ذات صفة قضائية، تتوفر فيها الشروط لناعية تكوينها والإجراءات التي تعتمدها في اتخاذ قراراتها، تمنح مهلة قصيرة للفصل في النزاع والبت به سريعاً،

وبما أن إنشاء لجان تمنح الصفة القضائية، دون أن تتوفر فيها الشروط التي سبق ذكرها، يؤدي إلى إهدار الحق بالتقاضي ويطيح بالضمانة للمتقاضين،

وبما أن تمادي السلطة الاشتراعية في إنشاء لجان تمنحها الصفة القضائية، دون التقيد بالشروط المطلوبة لذلك، وتعيين هذه اللجان من قبل السلطة الإجرائية، يشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،

وبما أن القانون المطعون فيه حصّن قرارات لجنة غير محصنة أساساً، بجعلها قرارات نهائية وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة، فإن المقاضاة على أكثر من درجة هي ضمانات للمتنازعين يجنبهم الأخطاء في إصدار القرارات، وإذا جاز للمشتري حصر النقاضي بدرجة واحدة، نظراً لسلطته التقديرية، فإن قراره في هذا الشأن ينبغي أن يقوم على أسس موضوعية تمليها طبيعة النزاع، وخصائص الحقوق المثارة فيه، وأن تكون الدرجة الواحدة محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي متوفرة فيها الضمانات، ويبقى قراره خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري.

يبدو واضحاً أن الاجتهاد الإداري يعتبر أن اللجنة المنشأة بموجب القانون هي لجنة قضائية إذا تبين من تشكيلتها والإجراءات التي تعتمدها في اتخاذ قراراتها وطبيعة مهمتها أنها تعتمد الأصول المعتمدة لدى جهات القضاء، أما المجلس الدستوري فلم يقبل لوصف اللجنة بالقضائية أن ينص القانون على منحها هذه الصفة أو أن يرأسها قاضٍ بل لابد من أن تستوفي كافة معايير القضاء لناحية الاستقلالية والحيادية والتقاضي على درجتين وحفظ كافة الضمانات للمتقاضين، ويبدو من خلال ما تقدّم أن الاجتهاد الدستوري قد نحى نحو التشدد في منح الصفة القضائية للجان الإدارية، وهذا ما يدفع للتساؤل هل لا زلنا نستطيع وصف لجان الاعتراض على الضرائب والرسوم بأنها لجان قضائية أو أن نصنّف هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان بأنها جهة قضائية؟

٢- لناحية الظروف الاستثنائية

أ- في الاجتهاد الإداري

تدخل نظرية الظروف الاستثنائية في صلب فلسفة القانون الإداري العام، وترتكز بصورة أساسية على فكرة هيمنة وعلو المصلحة العامة التي تسمو على أي هدف آخر، فإذا ما تعرضت الدولة لمخاطر جدية وتهديد حقيقي، فإن الضرورات تتقدّم على التقيد الدقيق

بقواعد المشروعية، وبقاء المؤسسات يُفضل على الشكليات^(١). يعود السبب في ظهور نظرية الظروف الاستثنائية إلى صعوبة في تطبيق مبدأ المشروعية بشكل عادي، وهو ما يطيح بالقدرة على تأمين مبدأ استمرارية المرفق العام. وتلافياً للمحاذير التي قد تنجم عن هذه الأمور أوجد الاجتهاد هذه النظرية ليعطي الإدارة الوسيلة لمواجهة هذه الحالة. بحيث ان من شأن الظروف الاستثنائية ان تفسح للحكومة تجاوز صلاحياتها العادية واتخاذ تدابير تدخل في مجال اختصاص سلطة اخرى ولاسيما السلطة التشريعية دون أي ترخيص قانوني مسبق حيث تحل محل الشرعية العادية شرعية استثنائية وتعتبر اعمالها في هذا الاطار مشروعة وضرورية لتأمين ضرورات الظرف الحال بالسرعة القصوى ولو خرقت قواعد الصلاحية المطلقة والاصول الجوهرية^(٢)، فالقرارات غير الشرعية في الظروف العادية، تصبح شرعية في بعض الظروف نظراً لضرورتها لتأمين الانتظام العام وحسن سير المرافق العامة. عملياً، لكي تتمكّن السلطة الإدارية من الإفادة من هذه "الشرعية الاستثنائية" فرض الاجتهاد توفّر أربعة شروط:

- وجود ظرف استثنائي، ويعني ذلك وجود حالة واقعية غير عادية كحالة الحرب على سبيل المثال^(٣)، أو كارثة طبيعية، أو فتنة اجتماعية تكون على قاب قوسين أو أدنى من اندلاع حرب أهلية. إن وجود مثل هذه الحالات الخطرة هو السبب الأساسي لقيام حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية "فالخطر الداهم هو الذي يكون مبرراً لشرعية سلوك الإدارة بالمخالفة لقواعد المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية^(٤)."

- صعوبة مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل العادية، أي تبعاً لقواعد المشروعية العادية. حيث تجد الإدارة تجد نفسها في بعض الأوضاع مضطرة إلى الخروج

(1) Odent – Contentieux administratif –Édition 1981 p373

(٢) م.ش. قرار رقم ٩٣ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٨، اده ورفاقها/الدولة/الصليب الاحمر اللبناني.
(٣) م.ش. قرار رقم ٥٩٦، تاريخ ٩٧/٥/٢٠، شركة رودولف/الدولة، م.ق.إ، المجلد الثاني، ص ٥٠٠، والقرار رقم ١٨٤، تاريخ ٩٧/١/٨، الدولة/رميا، م.ق.إ، المجلد الأول، ص ١٩٩.
(٤) م.ش. قرار رقم ٤٢٣، تاريخ ٥٨/١٠/٢١، عبدالله المشنوق/الدولة، م.إ، ص ١٩٥٨، ٢١٣.

على قواعد المشروعية العادية في سبيل الحفاظ على سير المرافق العامة أو حماية الأمن العام.

- تناسب الإجراء المتَّخذ مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الإدارة: ومفاد ذلك أن تصرف الإدارة محكوم بالقدر الذي يمليه الظرف. فالضرورة تقدّر بقدرها، وبالتالي فلا يمكن التضحية بمصالح الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلا بقدر ما تمليه الضرورة.

- انتهاء سلطة الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي: ترتبط سلطة الإدارة الاستثنائية بوجود الظرف الاستثنائي مصدر الخطر وتنتفي بانقائه. فإذا وجد هذا الظرف وجدت سلطة الإدارة، وإن انتهى وتبددت خطورته انتهت سلطة الإدارة الاستثنائية لتخضع من ثم لقواعد المشروعية العادية.

- الخضوع للرقابة القضائية: إن التدابير المتخذة في إطار الظروف الاستثنائية لا تتحلل من الرقابة القضائية، بل على العكس من ذلك فإن رقابة مجلس شورى الدولة تطال هذه الأعمال لمراقبة مدى تحقق شروط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية علماً أن هذه النظرية لا تغطي سوى عيب الاختصاص، العيب الشكلي وعيب مخالفة القانون وقوة القضية المحكمة، أما بالنسبة لعيب السبب وعيب الغاية فمن الواضح أن هذه النظرية لا تغطي أيّاً منها. ويعود ذلك إلى أن فكرة اتساع المشروعية الناتجة عن وجود ظروف استثنائية لا تتوافر في كليهما. فالإدارة، وإن كانت في حاجة إلى سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية، فإن ذلك لا يعني إطلاق سلطة الإدارة من كل قيد لما في ذلك من مخاطر جسيمة على حقوق الأفراد وحرّياتهم العامة. فإن أسباب قراراتها يجب أن تكون دائماً صحيحة، فهذه الظروف لا تعني جواز أن تُبنى القرارات الإدارية على وقائع ليس لها وجود أو مشوبة بخطأ فادح في الوصف القانوني^(١). كما أنه يجب أن تكون الغاية من التدبير الإداري، الذي صرف النظر عن عدم مشروعيته بسبب الظروف

(١) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الثانية ٢٠١٢.

الاستثنائية، ذات أهمية بالغة لتفسير توسيع المشروعية. فجميع السلطات الواسعة التي تتمتع بها الادارة في ظلّ هذه الظروف للمحافظة على الامن العام وعلى كيان الجماعة البشرية^(١). وعليه تعتبر السلطة الادارية مهمة أو مقصورة في القيام بواجباتها وقراراتها مشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة إذا لم تقم بذلك التدبير تحقيقاً لهاتين الغايتين^٢ المتمثلتين بالمصلحة العامة والأمن العام.

وقضى مجلس شورى الدولة بأن وجود الظروف الاستثنائية ينفي مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق بمواطنيها بسبب نشاطات قوى الأمن المادية إلا في حال ثبوت الخطأ الجسيم في الظروف العادية وبحال وجود الخطأ الجسيم جسامة غير عادية في الظروف الاستثنائية^(٣)، وأن الأضرار المطلوب التعويض عنها وقعت نتيجة حادث من حوادث ١٩٧٥ التي عمت جميع المناطق في البلاد مع اتساع اعمال العنف والسلب والسرقة والحرق والقتل والتدمير. وإن مثل هذه الحوادث بالنظر لشمولها وتنوع اشكالها تعتبر من الظروف الاستثنائية^(٤)، وحتى وإن لم يكن الظرف الذي كانت تمر به البلاد مشابها لحالات الاضطرابات او الاعمال الحربية التي شهدتها البلاد في فترات سابقة ، الا انه يبقى ظرفا استثنائيا ناتجا عن خطورة الاعتصام وعدم مقدرة القوى الامنية على رفعه تحت طائلة تهديد السلم الأهلي والنظام العام^(٥).

ب- في اجتهاد المجلس الدستوري:

كان موقف المجلس الدستوري من نظرية الظروف الاستثنائية مطابقاً لموقف الاجتهاد الإداري، ونعرض لاجتهادين دستوريين حول الظروف الاستثنائية:

(1) René Chapus, Droit administratif Général, Tome I, 9ème édition, p 961.

(٢) محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، المرجع السابق، ص ١٩٠.

(٣) م.ش. قرار رقم ٣٣٢، تاريخ ٩٧/٣/١٨، حزقيال طراب/الدولة، م.ق.إ، المجلد الأول، ١٩٩٨، ص ٣٥١، وكذلك قرار م.ش.د. رقم ١٨٤، تاريخ ٩٧/١/٨ رميا/الدولة، م.ق.إ، المجلد الأول، ١٩٩٨، ص ١٩٩.

(٤) م.ش. قرار رقم ٦٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٥/٣٠ برنار جوبي/الدولة - وزارة الداخلية.

(٥) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٠/٢٨٨-٢٠١١ تاريخ : ٢٠١٠/١٢/٢٩ شركة ماغنيفيسانت ش.م.ل./ الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات ووزارة الدفاع الوطني.

- الاجتهاد الاول^(١):

"بما ان الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والامن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما ان تعرض كيان الامة للزوال، وبما ان الظروف الاستثنائية تقتضي اتخاذ اجراءات استثنائية بغية الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية، وبما انه تنشأ بفعل الظروف الاستثنائية شرعية استثنائية غير منصوص عليها تحل محل الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية، وبما انه في الظروف الاستثنائية، الناجمة عن احداث خطيرة جدا وغير متوقعة، يجوز للمشرع، ضمن حدود معينة، ان يخرج عن احكام الدستور والمبادئ الدستورية او القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظا على الانتظام العام واستمرارية المرافق العامة، وصونا لمصالح البلاد العليا، وهذا ما اكدت عليه قرارات المجلس الدستوري، وبما ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتطلب اسبابا موضوعية حقيقية وظاهرة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية، وبما ان الظروف الاستثنائية تتحدد في المكان والزمان، وبما انه ينبغي ان تكون حالة الضرورة مقيدة في حدود المدة الزمنية التي ترتبط بتلك الحالة، وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق واحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فان ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، فإذا توافرت الظروف الاستثنائية حاليا في بعض المناطق اللبنانية، وفق تصريحات وزير الداخلية، فلا يمكن التكهن باستمرارها لفترة زمنية طويلة تمتد سنتين وسبعة أشهر،

(١) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب .

وبما ان الظروف الاستثنائية قد تبرر تأجيل اجراء الانتخابات في موعدها وقبل انتهاء ولاية المجلس، في ٢٠/١١/٢٠١٤، وهي ولاية ممدة سابقا، غير انها لا تبرر تمديد ولاية المجلس مجددا سنتين وسبعة اشهر، لأن تمديد ولاية المجلس غير متناسبة مع مقتضياته، وإن المدة الطويلة لا يمكن تبريرها بمعطيات آنية وراهنة، كما ان تبريرها باعتبارات مستقبلية او افتراضية لا يستقيم لا واقعا ولا قانونا، فالاجراءات الاستثنائية تكون محدودة في الزمان من اجل الحفاظ على الانتظام العام، لذلك تيرر الظروف الاستثنائية تأجيل الانتخابات لمدة محدودة ترول معها الظروف الاستثنائية غير انها لا تبرر تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة اشهر.

- الاجتهاد الثاني^(١):

"بما أنه في الظروف الاستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا، وبما أن الاستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في إطار محصور.

"إن القانون المطعون في دستوريته أقر في مجلس النواب بصورة استثنائية، وليس هناك ما يبرر الاستثناء، أي ليس ثمة ظروف استثنائية، وإذا كان للمشرع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي سن قوانين لا تأتلف وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري،

(١) م.د. قرار رقم ٢/٢٠١٢ تاريخ ١٧/١٢/٢٠١٢ الطعن بقانون ترقيم مفتشين في الأمن العام.

"وأن المجلس الدستوري لم يلاحظ في الأسباب الموجبة للقانون المطعون في
دستوريته وجود ظروف استثنائية نشأت فجأة بعد مرور عشر سنوات على
المباراة،

وبما أن الاستثناء غير المبرر، بهدف ترقية مفتشين في الأمن العام لا علاقة له
بالانتظام العام ولا باستمرارية مرفق العام ولا بالحفاظ على مصالح البلاد العليا،
لا بل يؤدي إلى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة
للأمن العام،

"لذلك لم يكن ثمة مبرر لإقرار القانون رقم ٢٤٤ / ٢٠١٢، المطعون في
دستوريته، بصورة استثنائية.

٣- لناحية الانحراف التشريعي وانعدام الوجود

أ- في اجتهاد مجلس شوري الدولة

يعرّف مجلس شوري الدولة اللبناني العمل عديم الوجود [في النطاق الإداري]^(١) "بأنه
العمل غير الموجود أصلاً لكونه صدر نتيجة اغتصاب السلطة، أو بخروج السلطة
الإدارية عن اختصاصها وتعيدها على اختصاص سلطة دستورية أخرى، أو لكونه مشوباً
بمخالفات قانونية فادحة يستحيل معها اسناده إلى أيّ حكمٍ من أحكام القانون". فإذا لم
يكن بالإمكان ربط القرار الإداري بأي نص تشريعي أو تنظيمي، أو إسناده إلى أي منهما
فيعتبر قراراً باطلاً وعديم الوجود"^(٢). والعمل الإداري المشوب بمثل هذه العيوب يعتبر
كأنه غير موجود، ولا يؤدي أي مفعول قانوني وهو لا ينشئ حقاً يمكن اكتسابه، وبهذه
الصفة يمكن للإدارة الرجوع عنه في كل وقت.

وتختلف آثار القرار عديم الوجود عن القرار المشوب بعدم المشروعية، فالقرار غير
المشروع تستطيع الإدارة في بعض الحالات تصحيح العيب الذي يشوبه، هذا بعكس

(١) م.ش. قرار تفسيري رقم ٣٢٤ تاريخ ١٩٦١/٢/٢٨ - م.إ. ١٩٦١ ص ٩٢، والقرار رقم ٥١٦ تاريخ
١٩٦٦/٤/٣٠ - مظلوم / الدولة - م.إ. ١٩٦٦ ص ١١٩ - والقرار رقم ١٨١٦ تاريخ ١٩٦٧/١٢/١٢ - أ.ج.ب.

/ الدولة - م.إ. ١٩٦٨ ص ٣

(٢) قرار رقم ١٧٢ تاريخ ١٩٨٧/١٢/٣ - أبو حيدر / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ٢٦٩

القرار عديم الوجود الذي لا يمكن تصديقه أبداً بسبب جسامته العيب الذي يشوبه⁽¹⁾، حيث تستطيع الإدارة سحبه في كل وقت كما يمكن لكل ذي مصلحة الطعن به أمام القضاء دون التقيد بشرط المهل⁽²⁾. فمثلاً في قضية الخوري / الدولة⁽³⁾ قضى المجلس أنه: "عندما يُقدّم المشتري على وضع تشريع استثنائي كقانون التفويض غايته الأساسية فرض إلغاء مراسيم اشتراعية تعيبت بأحد العيوب المذكورة في الحالة الراهنة، فإن هذه العيوب لا يمكن أن تعطى وصف المخالفات البسيطة التي تؤدي إلى مجرد ابطال القرار دون انعدامه". "وكل مخالفة من المخالفات المحددة في قانون التفويض هي مخالفة جسيمة من شأنها أن تؤدي اذا ما اعتورت العمل الإداري إلى انعدامه، ذلك ان انعدام العمل الإداري لم يعد يقتصر على حالة اغتصاب السلطة وتعدّي سلطة ادارية على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية أو على الحريات العامة او الحقوق الخاصة، بل أن كل مخالفة واضحة يمكن أن تؤدي الى انعدام القرار، ويكون استرداد الأعمال الإدارية المنعدمة من أصلها وغير المرتكزة على أي سند دستوري أو قانوني،... واجباً على الإدارة في كل حين حيث تصبح سلطتها في هذه الحالة سلطة مقيدة".

وقد اصبح لنظرية العمل العديم مكانة في الاجتهاد الإداري حيث كثرت حالات إبطال القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة الصارخ الذي يرقى لمرتبة العمل العديم الوجود وقد طال سيف الإنعدام قرار مجلس الوزراء الرامي إلى تأخير وضع قانون السير الجديد موضع التطبيق، وأبرز حيثيات هذا الحكم ما يأتي:⁽⁴⁾

(1) C.E. 20 mars 1896, Commune d'Auxy, Rec. Cons. d'Ét. P 278 et C.E. 18 mars 1921, Gaubert, Rec p328

(2) Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs – Editions A. Pedon 1951- p273 et suites

(3) مجلس القضايا – قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩/١١/١٩٩٢ – القاضي يوسف الخوري / الدولة – مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥

(4) م.ش. قرار رقم ٢٥/٧٢٥-٢٠١٤-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٧/٢٥، جمعية "طرق الحياة" ورفاقها/ الدولة

"إن القرار المطعون فيه أتى يطلب الى الادارات العامة والمؤسسات العامة المعنية استئجار تطبيق احكام قانون السير الجديد والاستمرار بالعمل بأحكام القانون القديم الى حين الانتهاء من اقرار التعديلات اللازمة على القانون الجديد. وبما انه يبدو واضحاً من قراءة مضمون القرار المطعون فيه تعدي السلطات التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية. فالقرار المطعون فيه أتى يستأخر بل يوقف العمل بقانون نافذ وساري المفعول.

"وبما ان العمل والاجتهاء مستقران على اعتبار ان القرار الاداري عديم الوجود الذي ليس له اي وجود في الانتظام القانوني، هو القرار الصادر بشكل واضح نتيجة اغتصاب السلطة والمشوب بعيب عدم الاختصاص المطلق لخروج السلطة الادارية عن اختصاصها وتعديلها على اختصاص سلطة دستورية أخرى، بحيث يكون مشوباً بمخالفات فادحة كممارسة صلاحية غير ملحوظة في اي من الاحكام التشريعية او التنظيمية ويستحيل معها اسناده الى اي حكم من احكام القانون.

وبما انه يقتضي على القاضي عند وجود قرار اداري منعدم الوجود ان يعلن انعدامه اذ يستحيل قانوناً ابطال قرار غير موجود او منعدم الوجود^(١).

ب- في اجتهاد المجلس الدستوري

تطرق المجلس الدستوري اللبناني في أكثر من حكمٍ إلى الانحراف التشريعي، واعتبر بأن التشريع المصاب بهذا العيب بمثابة التشريع الزائف. المرة الأولى التي ناقش فيها المجلس الدستوري للانحراف التشريعي كان في الطعن بقانون تعطيل المجلس الدستوري لعام ٢٠٠٥، حيث جاء في هذا الحكم^(٢):

(1)R. CHAPUS, Droit du contentieux Administratif, ed. Montchrestien, 10eme ed.2002 n.237; J. MOREAU, Rep. Adm. Dalloz, 2002, V. INEXISTENCE, n. 49.

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر بمراجعة ابطال القانون ٢٠٠٥/٥٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩- منشور في كتابنا بعنوان: حول تعطيل المجلس الدستوري- منشورات الحلبي الحقوقية.

"إن المجلس يرى أن القانون رقم ٢٠٠٥/٦٧٩ المطعون فيه، وخلافاً لما ادلى به المستدعون، لا يذهب مذهب الانحراف التشريعي *Détournement de pouvoir* بل الانحراف الاجرائي *Détournement de procédure*، بمعنى ان هذا النص التشريعي بالذات، لو سلك المشرع في اعتماده مسلك التعديل الدستوري، لما شابته عيب عدم الدستورية، وأنه يستمد من اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي أنه يميز بين الانحراف الاجرائي والانحراف التشريعي، حيث رأى في احد قراراته أن لجوء السلطة المشتركة إلى آلية تشريعية منصوص عنها في الدستور وذلك فقط بهدف التملص من رقابة المجلس الدستوري انما يؤلف انحرافاً اجرائياً ليس إلا. وأن المجلس يرى ايضاً ان التذرع بالخطأ الفاضح في التقدير يقع في غير موقعه لسببين اثنين على الاقل: ان مخالفة احكام الدستور والمبادئ الدستورية لا تؤلف بذاتها خطأ تشريعياً فاضحاً في التقدير، هذا الخطأ الذي يتيح للمجلس الدستوري أن يسحب اختصاصه في مراقبة دستورية القوانين على الملائمة التشريعية. وأن هذا الخطأ بالذات يجعل من التشريع تشريعاً زائفاً، لأنه يخرج عن قواعد التشريع ومبادئه المعتمدة فقهاً واجتهاداً والتي توجب ان يكون عاماً ومجرداً وغير شخصي، وان المجلس لا يرى ان القانون المطعون فيه يندرج في هذه الخانة من الزيف. لأن الخطأ الفاضح في التقدير يؤدي في حال توافره جدلاً الى اعتبار النص التشريعي الزائف بفعل هذا الخطأ الموصوف اعلاه نصاً عديم الوجود *Loi inexistante*، وذلك بالمقارنة مع الاجتهاد الاداري، تلك المقارنة الجائزة علماً وفقهاً بين القانونين الدستوري والاداري المنتسبين معاً إلى عائلة القانون العام على ما اورده العلامة ادمون رباط في رأيه الاستشاري تاريخ ١٦/٩/١٩٧٨ الموجه الى رئيس مجلس النواب في ذلك الحين^(١).

بيروت- الطبعة الأولى ٢٠٠٦- ص، وأقرأ تعليقتنا على هذا القرار في ذلك الكتاب وخصوصاً البنود ٦ و ٥٤-٥٥ ص (١) بشاره منسى، الدستور اللبناني احكامه وتفسيره، طبعة العام ١٩٩٨ ص ١٦٩.

اللافت في هذا الاجتهاد أنه ربط انعدام وجود التشريع ليس في حال تعدي سلطة تشريعية على اختصاص سلطة قضائية أو تنفيذية، ولا في المخالفة الفاضحة لنصوص الدستور، وإنما ربط الانعدام بالخطأ التشريعي الفاضح في التقدير، هذا الخطأ الذي يتيح للمجلس الدستوري أن يسحب اختصاصه في مراقبة دستورية القوانين على الملائمة التشريعية. وأن هذا الخطأ بالذات يجعل من التشريع تشريعاً زائفاً، وبفعل هذا الخطأ الموصوف يصبح النص التشريعي عديم الوجود.

إن هذا الاجتهاد الدستوري يتضمّن موقفاً متقدماً على مجلس شورى الدولة، إذ أن الخطأ الساطع في التقدير الذي يشوب العمل الإداري لا يجعل من هذا العمل منعدم الوجود بل قابلاً للإبطال ضمن مهلة الطعن القضائية المحددة بشهرين، حيث يستقر الاجتهاد الإداري على تعريف الخطأ الساطع في التقدير، بأنه الخطأ الذي ترتكبه الإدارة ويتّصف في الوقت ذاته بخطورته، ويكون مصير هذا العمل المشوب بمثل هذا العيب، هو الإبطال^(١). فالواقعة التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها يجب أن لا تكون صحيحة وحسب، وإنما يجب أن تكون كافية لتبرير النتيجة القانونية التي استنتجتها الإدارة منها، لذا تم إبطال عقوبة من الدرجة الثانية فرضت على موظف بسبب ارتكابه خطأ لا يستوجب إلا إنزال عقوبة من الدرجة الأولى بحق الموظف المخالف^(٢)، وفي مجال الحريات العامة فإن مجلس الشورى اللبناني يستند على هذه النظرية ليراقب القرارات المتخذة من قبل الإدارة خصوصاً لجهة ضرورتها في الحفاظ على الأمن والنظام العام^(٣). وفي قضايا الوضع بالتصرف، وبسبب الحساسية الخاصة لهذه القضايا، لاصطدامها بجملة مبادئ عامة، لم يكن أمام مجلس شورى الدولة سوى تطوير وتوسيع نطاق رقابته على أعمال الإدارة في مجال سلطتها الاستثنائية، فأقرّ مبدأ: "أن حق التقدير في ممارسة السلطة الاستثنائية لإعفاء موظف من مهام وظيفته ليس مطلقاً أو تعسفياً بل

(١) م.ش. قرار رقم ٤٣٩، تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، شركة تانغا ورفاقها/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٤٣٢.
(٢) م.ش. قرار رقم ٤١ تاريخ ٩/١١/١٩٩٥، كلود صهيوني/الدولة - وزارة الموارد المائية والكهربائية، م.ق.إ. ١٩٩٧، ص ٥٨.
(٣) م.ش. قرار رقم ٦٥٢ تاريخ ٢١/٥/١٩٩٧ نقابة الصحافة اللبنانية / الدولة - وزارة الإعلام - م.ق.إ. ١٩٩٨، ص ٥١١.

يبقى خاضعاً لرقابة القضاء لمعرفة ما إذا كانت المراسم الجوهريّة قد طبقت بل اتخاذ التدبير المشكو منه". ففي "قضية هنري لحدود أعلن القضاء رقابته للملاءمة: "ما دام أن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة بإعفاء موظف من مهامه الأساسية ليست سلطة كيفية أو تعسفية، فإن حق الإدارة بممارستها يتمثل في حقها في ملائمة اتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ولأجل حسن تنظيم وسير مصلحة المرفق العام ويبقى للقضاء حق مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يبني عليها التدبير المتخذ سنداً إليها^(١).

لكن السؤال الذي يثار هل أن التشريع المنعدم الوجود يمكن الطعن به دون التقيد بمهلة الطعن المحددة بخمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية أم أن بالإمكان الطعن به دون التقيد بأي مهلة كما هي عليه الحال فيما خصّ القرار الإداري المنعدم الوجود.

٤- في ميدان تطبيق مبدأ استمرارية المؤسسات الدستورية

تضع الدساتير، عادةً، الأسس التي تتركز عليها السلطات لضمان استمرارية أدائها لوظائفها منعاً لحدوث الفراغ، مع ما يعنيه هذا الفراغ من شللٍ في المؤسسات وتعطيلٍ لمصالح الناس، ولهذا نسمي القانون، بأنه أداة تنظيم المؤسسات والمرافق العامة في حالة الحركة، أما الجمود أو الشغور، فهو أمرٌ لا يكون في ذهن المشرع الذي لا يشرع للفراغ، بل لا يخطر على باله أن القيمين على السلطات يسعون جاهدين لخراب المؤسسات أو تفرغها من القيمين عليها.

فالمشرع يحدد آلية انتقال السلطة، ويضع الحلول للحالات الطارئة الفجائية، أو لحالات التأخر في تأمين البديل للمسؤول أو الموظف الذي شغل مركزه بانتهاء الولاية أو الاستقالة أو الوفاة أو أي سببٍ آخر. ولكن ما يحصل في لبنان، أن الاستثناء تحوّل إلى قاعدة دائمة، وأن الشغور في المراكز سيّما القيادية منها أصبح ملازماً للإدارات العامة

(١) م.ش. قرار رقم ٦ / ٩١ - ٩٢ تاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٩١ هنري لحدود/ الدولة، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢، ص ١٤٦.

والمؤسسات الدستورية. وكان تلافياً لهذا الشعور يتم تطبيقاً لمبدأ وجوب استمرارية المؤسسات الإدارية والدستورية في عملها، حتى وإن خرجنا عن الأصول المرسومة قانوناً لضمان هذه الاستمرارية. وسواءً أكانت التدابير المتخذة لضمان الاستمرارية موافقة للقانون أم مخالفة له، فإن الهيئات الرقابية والقضائية قد اتخذت موقفاً ثابتاً بالقبول بهذا الواقع، لأن المحافظة على استمرارية المؤسسات، هو واجب ليس فوقه واجب، وإن الإخلال به يشكل خطأً جسيماً بل هو جرم جزائي يعاقب عليه القانون. وهكذا تحوّل الشعور من حالةٍ عابرةٍ، إلى هاجس مقلق دفع بالهيئات القضائية والرقابية إلى ابتداع الحلول لمواجهة، فتوحّد الجميع حول مبدأ الاستمرارية.

أ- في اجتهاد مجلس شورى الدولة

قضى مجلس شورى الدولة بأن نظرية تصريف الاعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة انتقالية يجب ان لا تتعدى الاسابيع او حتى الايام. وان تمدها لفترة اطول لا بد ان ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. فإذا امتدّت هذه الفترة الانتقالية لعدة أشهر فانه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكلٍ يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن ان تنتظر لمدة اطول خاصة اذا كانت ممارسة تلك الحقوق ناتجة عن اعمال ادارية قانونية مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والانظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون ان يكون لها الطابع التنظيمي العام او تحد من حق الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستثنائية^(١).

كما أقرّ اجتهاد مجلس شورى الدولة بمشروعية قرارات صادرة عن موظف مكلف بمهام الوظيفة^(٢)، وقد صدر هذا الاجتهاد في معرض الطعن بقرار صادر عن محافظ

(١) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٤/٣٤٩-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٣ طانيوس يونس ورفاقه/ الدولة.
(٢) م.ش. قرار رقم : ٢٠٠٧/٣٣٢-٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٨/١/٢٩ بشارة يوسف زغيب ورفاقه/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل العدد ٢٠٠٨/٣ ص ١١١٠.

بالتكليف، اضطر المجلس في هذه القضية للإجابة حول الطعن المدلى به من المستدعي حول عدم اختصاص الجهة مصدرة القرار لأنها معينة خلافاً للأصول، فقضى المجلس أنه بصرف النظر عن مدى قانونية تعيين المحافظ مصدر القرار المطعون فيه فإن الفقه والاجتهاد استقرا على اعتبار ان الاعمال الصادرة عن موظف معين بصورة غير قانونية تبقى صحيحة ومعتبرة قانونية طالما ان تعيينه لم يبطل ، وانه لا يمكن الطعن في تعيينه بطريق الدفع وانه حتى في حال صدور قرار ابطال تعيينه ، فلا يكون لهذا الابطال أي مفعول رجعي وتبقى الاعمال الصادرة عنه قبل تاريخ الابطال صحيحة. وأن الاجتهاد مستقر أيضاً على اعتبار أن تعيين الموظف حتى بصورة مخالفة للقانون يوليه صلاحيات الوظيفة التي عين فيها ، وذلك حتى ابطال هذا التعيين، وقد اعتمد الاجتهاد الاداري هذا الحل بالاستناد الى نظرية الظاهر ومن اجل تسيير المرفق العام واستقرار الاوضاع الادارية والحفاظ على حقوق الافراد المكتسبة من جهة اخرى.

وكذلك قضى مجلس شورى الدولة بمشروعية قرار صادر عن وزير مع أن الصلاحية هي للمدير العام، وقد جاء في هذا الحكم: "عندما يعين القانون صلاحية خاصة لسطة ادارية معينة، كالمديرية العامة للأثار، فإنه لا يمكن من حيث المبدأ لرئيسها التسلسلي، اي وزير الثقافة، ان يمارس هذه الصلاحية. ولكن لما كان وزير الثقافة قد اتخذ القرار بسبب شغور وظيفة مدير عام الأثار، وبسبب شغور سائر وظائف الفئة الثانية في المديرية العامة للأثار، وبالتالي بسبب استحالة اتخاذ القرار وتسيير المرفق العام إلا من خلال قيام الوزير بذلك. وأنه إزاء هذا الواقع يقتضي العودة الى نص المادة ٦٦ من الدستور التي تنص على ان "يتولى الوزراء ادارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به". وبالتالي عند حصول حالة شغور كالحالة الحاصلة في القضية الحاضرة واستحالة تأمين سير المرفق العام وفق القواعد والصلاحيات التي حددتها النصوص الخاصة الراعية لعمله، فانه يقع

على عاتق الوزير تأمين استمرارية المرفق العام وذلك بأن يتخذ بنفسه ما يقتضيه ذلك من قرارات^(١).

ب- في اجتهاد المجلس الدستوري

تقدّم نواب التكتل التغيير والإصلاح بطعن أمام المجلس الدستوري مطالبين بإبطال قانون تمديد ولاية مجلس النواب، إلا أن المجلس الدستوري قضى بردّ هذا الطعن معللاً حكمه بالحيلولة دون التماذي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية. هي الخلاصة التي انتهى إليها المجلس الدستوري، فأطلق بدايةً موقفاً حازماً بأن الفراغ في المؤسسات الدستورية يتعارض والغاية التي وجد من اجلها الدستور، ويهدد النظام بالسقوط ويضع البلاد في المجهول، لكنّ ابطال قانون التمديد المخالف للدستور، في الوضع الراهن، قد يؤدي الى فراغ في السلطة الاشتراعية، يضاف الى الشغور في رئاسة الجمهورية، ما يتعارض جذرياً والدستور، لذلك ومنعاً لحدوث فراغ في مجلس النواب وقطع الطريق بالتالي على انتخاب رئيس للجمهورية، يعتبر التمديد امراً واقعاً^(٢).

أبرز ما تضمّنه اجتهاد المجلس الدستوري من حيثيات ذات صلة بمفهوم الاستمرارية: "إن انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو اساس الانتظام العام في الدولة، ويقتضي قيام كل مؤسسة دستورية، ودون ابطاء، بالمهام المناطة بها، ضمن الصلاحيات المعطاة لها، وفي اطار القواعد والمبادئ التي نص عليها الدستور، وان الفراغ في المؤسسات الدستورية يتعارض والغاية التي وجد من اجلها الدستور، ويهدد النظام بالسقوط ويضع البلاد في المجهول، وحيث أن قانون تمديد ولاية مجلس النواب صدر قبل انتهاء الولاية بتسعة ايام فقط، وقدم الطعن في دستوريته قبل اسبوع من انتهاء الولاية، ما ادى الى تقليص الخيارات امام المجلس الدستوري الى حد كبير، وأن ابطال قانون التمديد

(١) "م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٧/٣٣٢-٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٨/١/٢٩ بشارة يوسف زغيب ورفاقه/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل العدد ٢٠٠٨/٣ ص ١١١٠.
(٢) عصام إسماعيل- مجلس نواب الأمر الواقع- مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد ٢٠١٤/٣ ص ٣٣٤.

المخالف للدستور، في الوضع الراهن، قد يؤدي الى فراغ في السلطة الاشتراعية، يضاف الى الشغور في رئاسة الجمهورية، ما يتعارض جذريا والدستور، ذلك ومنعا لحدوث فراغ في مجلس النواب وقطع الطريق بالتالي على انتخاب رئيس للجمهورية، يعتبر التمديد امرا واقعا^(١).

٥- في قضية الموازنة وحماية المالية العامة

أدى امتناع السلطتين التشريعية والتنفيذية عن إقرار الموازنة العامة للدولة وقطع حساب الموازنات منذ سنوات بعيدة حتى العام ٢٠١٧ إلى نشوء أزمة مالية عامة، وقد دفعت هذه الأزمة بالمجتمع المدني إلى التحرك وإطلاق الصرخة حول هذا الواقع غير الدستوري.

وفي أواخر العام ٢٠١٥ قرر المجتمع المدني التحرك باتجاه الإدعاء على الدولة بسبب الامتناع عن إقرار الموازنة وقطع حسابها والحاق الضرر بالمالية العامة. وتقرر أن يتولى الإدعاء دولة الرئيس السابق لمجلس النواب السيد حسين الحسيني ودولة الدكتور الياس سابا والنائب غسان مخيير، فتقدموا بواسطة وكيلهم القانوني بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة يطلبون بموجبها ابطال القرار المتخذ في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤ تموز ٢٠١٤ وسائر القرارات ذات الصلة بسبب تجاوز حد السلطة كما طلبوا من مجلس شورى الدولة اتخاذ اجراء احترازي بالصيغة التي يراها مجلس شورى الدولة لتأمين الاشراف والرقابة المسبقة على صحة انفاق الاموال العامة وجواز أو عدم جواز اتخاذ وتنفيذ أي قرار يرتب إنفاقاً عاماً أو تكليفاً للمواطنين أو ديناً مترتباً عليهم، وذلك حصراً بما يؤلف الوظائف الحيوية للدولة الى حين عودة المؤسسات الدستورية الى القيام بمهامها.

استندت الجهة المستدعية إلى اهمال الحكومات المتعاقبة في لبنان التي دأبت منذ سنة ١٩٩٣ على ارسال مشاريع موازنات الى البرلمان تخالف احكام المادتين ٨٣ و ٨٧ من الدستور وان المجلس النيابي بدوره لم يوافق منذ سنة ١٩٩٣ على حسابات الادارة المالية

(١) م.د. القرار رقم ٧/٢٠١٤ تاريخ ٢٨/١١/٢٠١٤ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

النهائية ولم يناقش مشاريع موازنات السنوات ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ ولم يقر مشروع موازنة سنة ٢٠١٠ لأنه اكتشف ان الحسابات غير منجزة بسبب التشويه المتعمد فيها. وان حكومة الرئيس ميقاتي لم تعمد الى ارسال مشاريع الموازنة عن السنوات اللاحقة، باستثناء مشروع اقر ونشر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢ ينص على فتح اعتماد اضافي يضاف الى ارقام الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٥ لتغطية انفاق العام ٢٠١٢، وانه خلال العام ٢٠١٤ اعلن وزير المالية العامة تكراراً انه لا يستطيع القيام باي انفاق دون صك تشريعي، وأن الخيارات المالية التي تتخذها الدولة بصورة مستمرة تندرج في سياق تعليق نظام الدولة الدستوري واستبداله بنظام صفقات منفصلة ومتبادلة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء وذلك بحجج مختلفة من نصاب وجدول اعمال وحق توقيع، تؤدي آلية تمريرها الى الغاء أي قيد مسبق او اية رقابة لاحقة على استخدام المال العام.

وقد جاء في الطعن أن الحجج والذرائع التي تثيرها الحكومة لا تستقيم قانوناً ولا دستوراً للتصرف بالمال العام، من ضمن لائحة الحجج الآتية:

- الإنفاق على اساس مشروع قانون الموازنة دون إقراره في مجلس النواب.
- الإنفاق على أساس موازنات سنوات سابقة بادعاء تطبيق القاعدة الإثنتي عشرية.
- السحب من قروض سحبت بمجملها لا بل تم تسديدها (كما فيما سمي خطة النهوض مثلاً).
- إعطاء الحكومة سلفات لذاتها وتمديد مهل سحبها إلى ما بعد الفترة القانونية وعدم تسديدها وفق القانون وصولاً إلى الالتفاف من خلالها على الدستور.
- تحصيل الضرائب والرسوم من دون إجازة تشريعية.

ردّ مجلس شورى الدولة هذه المراجعة لانتهاء الصفة والمصلحة واستطراداً لعدم الاختصاص معللاً أن الفقرة هـ من مقدمته على ان النظام اللبناني قائم على مبدأ الفصل

بين السلطات وتوازنها وتعاونها كما اناط في المادتين ١٧ و ٦٥ منه السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وعلى الاخص وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات وهو ينفرد، وفقاً للاحكام الدستورية، بوضع السياسة المالية وبتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها ضمن حدود الموازنات المقررة من قبل المجلس النيابي، بالمقابل فإن دور مجلس شورى الدولة يقتصر على مراقبة شرعية الاعمال الادارية الصادرة عن السلطات الادارية ومن ضمنها مجلس الوزراء، متى كانت الدعوى مسموعة دون امكانية حله محل الادارة لاتخاذ القرارات عنها، كما نصت عليه صراحة المادة ٩١ من نظام هذا المجلس. وإن أياً من الاحكام الدستورية او حتى القانونية لم تجعل من مجلس شورى الدولة وصياً على مجلس الوزراء او رئيساً تسلسلياً له، أو قيماً على السياسة المالية التي يقرها وينتهجها عن طريق اعطائه حق اتخاذ تدبير، مهما كانت طبيعته وماهيته، للاشراف على صحة انفاق مجلس الوزراء للاموال العامة أو اتخاذه قرارات ترتب انفاقاً عاماً أو تكليفاً للمواطنين كتدبير احترازي ومؤقت^(١).

بعد نحو السنتين على المراجعة المذكورة الرامية إلى حماية المال العام، شاءت الظروف أن يصدر قانون يرمي إلى إقرار رزمة ضرائب وغرامات مالية من أجل تمويل سلسلة الرتب والرواتب وهو القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢١/٨/٢٠١٧، فتقدم عشرة نواب بطعن بهذا القانون أمام المجلس الدستوري فصدر على أساسه قرار المجلس الدستوري بإبطال هذا القانون، والمهم في أسباب الإبطال أنها كانت استجابة (مقصودة أو غير مقصودة) لأسباب الطعن التي تقدم بها المجتمع المدني في الطعن المشار إليه أعلاه أمام مجلس شورى الدولة، وأبرز ما تضمنه حكم المجلس الدستوري وشكل تأييداً للمطالب الواردة في المراجعة أمام مجلس شورى الدولة والمتعلقة بحماية المالية العامة هي^(٢):

١- أن المجالس النيابية نشأت في الأساس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضرائب العمومية والترخيص بجبايتها وانفاقها إلا بموافقة ممثلي الشعب في السلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفريط به.

(١) م.ش. قرار رقم ٢٣٧/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ١٢/١/٢٠١٦، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.
(٢) م.د. قرار رقم ٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧.

٢- إن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتم الا من خلال موازنة سنوية، تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة، ويُعمل على تحقيق التوازن في ما بينها، وتتضمن اجازة بالجباية والانفاق، وإن ما تم إقراره من واردات خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشمل على جميع نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة.

٣- إن انتظام مالية الدولة العامة، وخضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة الاشتراعية في مجال الجباية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات من طريق قطع الحساب.

٤- لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً انما في اطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وانمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة.

٥- إن القانون الضرائب (المطعون فيه) صدر في غياب الموازنة وخارجها فقد خالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة ٨٣ من الدستور، وكان ينبغي أن يأتي في اطار الموازنة العامة السنوية، وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور.

ولما كانت هذه المبادئ المقررة في قرار المجلس الدستوري تشكل استجابة كاملة لمطالب المجتمع المدني التي لم يكن بمقدور مجلس شوري الدولة تليتها أو إقرار مبادئ مشابهة لتلك التي أقرها المجلس الدستوري لكون الأمر يخرج عن صلاحياته المقررة في القانون والدستور بحيث ولم يقبل بالحجج التي أدلى بها الطاعنون لناحية أن الدستور معلق بفعل عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن من المناسب تطبيق القواعد الاستثنائية في ظل تعطيل النصوص المرعية للإجراء.

تلقّف المجتمع المدني قرار المجلس الدستوري، واتخذوه ذريعة للرجوع إلى مجلس شوري الدولة مرّة ثانية من أجل طلب اتخاذ تدابير احترازية من أجل حماية المال العام، فأعلنت

حركة مواطنون ومواطنات في دولة عن عزمها التقدم بمراجعة قضائية جديدة، وبالفعل تقدّم بالمراجعة (الوزير السابق شربل نحاس والنائب السابق نجاح واكيم ود. غادة اليافي) أمام قاضي العجلة الإداري بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٤ وترمي هذه المراجعة إلى إعادة الانتظام العام وصون حقوق الخزينة العامة وطلبوا اتخاذ اجراء تديبري ضروري وموقت بتعيين هيئة اشراف على الاموال العامة، وقد استندت هذه المراجعة كما بين المحامي نزار صاغية إلى المبادئ الواردة في اجتهاد المجلس الدستوري المذكورة.

بعد هذه المراجعة أقرّ مجلس النواب موازنة العام ٢٠١٧ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٩ ما يعني فعلياً أن السلطتين التشريعية والتنفيذية قد رضختا وإن جزئياً للضغط الذي مارسه المجتمع المدني مدعوماً بالحكم الجريء للمجلس الدستوري، وأعاد الانضباط للمالية العامة للدولة وأصبح الانفاق وجباية الضرائب على الأقل لغاية نهاية العام ٢٠١٧ متوافقة مع الدستور.

قد يكون من مفاعيل هذا القانون السماح لمجلس شوري الدولة بردّ المراجعة لانتقاء الموضوع، إلا أنه من ناحية ثانية يشكّل انتصاراً للمجتمع المدني ولمؤسسات الدولة ويعتبر خطوة صحيحة أولى نأمل بأن تتبعها خطوات أفضل.

هي باختصار مقارنة لموضوعات قانونية تمّ التطرق لها في اجتهاد المجلس الدستوري واجتهاد مجلس شوري الدولة، وأظهرت التطابق في الوجهة القانونية بينهما ، أو على الأقل التقارب في السعي الصادق نحو ضمان انطباق أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية على ذات المبادئ الدستورية والقانونية.

الفصل الأول:

تكوين واختصاص القضاء الإداري والقضاء الدستوري

نستعرض في هذا الفصل:

- المبحث الأول: نشأة القضاء الدستوري والقضاء الإداري
- المبحث الثاني: تكوين القضاء الدستوري والقضاء الإداري
- المبحث الثالث: اختصاص المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

المبحث الأول:

نشأة القضاء الدستوري والقضاء الإداري

يختلف القضاء الإداري عن القضاء الدستوري لناحية تاريخ نشأة كلاهما، فالقضاء الإداري هو أقدم من القضاء الدستوري الذي يعدّ من أحدث الجهات القضائية، وقبل معرفة نشأة كلاهما في لبنان، من المناسب بيان تاريخ نشأتها الفعلية في العالم، حيث يعود تاريخ قضاء إداري إلى عهد نابليون بونابرت الذي أنشأ مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة للثورة بتاريخ ١٦/١٢/١٧٩٩ وأنشأ إلى جانبه مجلس المحافظات، وقد شكّل هذان المجلسان القضاء الإداري ذو النشأة الفرنسية الخالصة، حيث أن القاضي الإداري ليس قاضياً متخصصاً في المسائل الإدارية ولكنه قاضٍ له روح الموظف الإداري، وهذا ما جعل من مجلس الشورى بمثابة امتياز قضائي ممنوح للإدارة، وقد وصفه نابليون بأنه هيئة نصف إدارية ونصف قضائية وكانت نشأته بمثابة نوع من التوازن في ما بين الاعتبارات الناجمة عن احتياجات الإدارة، والرغبة في تأمين احترام حقوق ومصالح الأفراد^(١)، ولم تكن مهمته مقتصرة على الفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، بل تعداه ليكون مستشاراً للإدارة، وقد استقرت هاتين المهمتين لتكونا أساساً في عمل القضاء الإداري في كافة الدولة التي تعتمد نظام ازدواجية السلطة القضائية حتى اليوم.

المطلب الأول: تاريخ القضاء الدستوري

لم يستقر القضاء الدستوري على نموذج واحد، حيث أكملت الدول التي تعتمد مبدأ وحدانية الجهات القضائية بمنح حق الرقابة على دستورية القوانين إلى المحاكم العادية، بينما أقرت دول أخرى إنشاء محاكم متخصصة للرقابة الدستورية. وفي بريطانيا قضت المحاكم في بداية القرن السابع عشر الحكم بأن للاعراف قيمة تسمو على القانون الملكي أي أنها تتقدم على القوانين الصادرة عن البرلمان، وذلك تطبيقاً

(1)Chapus, René- Droit du contentieux administratif – Op. Cit. p40 no31

لنظرية تدرّج القواعد القانونية التي أتاحت للمجلس الخاص بالعرش إلى إلغاء حوالي ٦٠٠ قانون (ما بين عامي ١٦٩٦ و١٧٨٢) صادر في المستعمرات لتعارضها مع تشريعات البرلمان البريطاني، وقد مهّد هذا النظام الطريق للاميريكيين الذين نالوا الاستقلال ليقوموا بممارسة الرقابة على دستورية القوانين في دولتهم الاتحادية الجديدة^(١). وبذلك تكون فكرة الرقابة على دستورية القوانين التي برزت في الولايات المتحدة مع صدور اجتهاد مارشال في العام ١٨٠٣ تستمد جذورها من النظام البريطاني، حيث قضت المحكمة الفيدرالية العليا للولايات المتحدة بأن من حقها النظر في دستورية القوانين^(٢)، معللاً أن مهمة القضاء هي تطبيق القانون في القضايا المعروضة عليه، فإذا تنازع في القضية المعروضة عليه عدّة قوانين يتعدّر تطبيقها معاً يجب على القاضي أن يطبق النص الدستوري الأعلى^(٣).

وفي أوروبا، أنشأت النمسا عام ١٨٦٧ المحكمة الإمبراطورية لتتولى الفصل في طعون الأفراد ضد القرارات الإدارية التي تمس أحد الحقوق الأساسية للمواطنين التي كفلها الدستور. وتبنت سويسرا في دستورها الصادر عام ١٨٧٤ نظرية الرقابة على دستورية القوانين، كما أخذت اليونان بنظرية الرقابة الدستورية في العام ١٨٧١ حيث خولت القضاء العادي سلطة التحقق من مدى مطابقة القوانين التشريعية للدستور.

وفي ألمانيا يعود تاريخ المحكمة الدستورية إلى العام ١٤٩٥ عبر تأسيس المحكمة الامبراطورية، وفي العام ١٥١٨ تأسس مجلس حكماء الامبراطورية الذي كان مختصاً بفض النزاعات التي تقع بين أجهزة الدولة، وفي العام ١٨٥٠ تم تأسيس أول محكمة مختصة بالشؤون الدستورية في المانيا وهي محكمة الدولة في بافاريا، وقد نص دستور جمهورية فايمر عام ١٩١٩ على تأسيس محكمة الدولة، أما المحكمة الدستورية الحالية

(١) عصام سليمان، الرقابة على دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، مجلة دراسات لبنانية-العدد ٣ و٤ -خريف ١٩٩٦-شتاء ١٩٩٧-ص ١٧٩.

(٢) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ١١٥.

(٣) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ط ٢ ١٩٦٨ -ص ١٥٥.

فقد تم تأسيسها بموجب دستور العام ١٩٤٩ وبموجبه تم إنشاء المحكمة الدستورية الاتحادية التي تتولى السهر على حماية الدستور.

وفي فرنسا استقرت الدساتير الفرنسية الصادرة بعد الثورة الفرنسية مبدأً تحريم الرقابة على دستورية القوانين، لأن هذه الرقابة تمسّ بسيادة الشعب، وخوفاً من تدخل القضاء في عمل المؤسسات السياسية ما يشكل خرقاً لمبدأ فصل السلطات، في العام ١٧٩١ تقدّم أحد النواب باقتراح يرمي إلى إنشاء هيئة مختصة للنظر في تطابق القوانين مع الدستور^(١). ولم تقرّ الدولة الفرنسية لفكرة الرقابة على دستورية القوانين إلا مع الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته لا سيما لعام ٢٠٠٨، حيث أوجد ثلاثة أنواع من الرقابة الدستورية، الرقابة السابقة الوجوبية فيما يتعلق بالقوانين الأساسية والمعاهدات الدولية، والرقابة السابقة بناء على طعن من الهيئات المختصة وذلك وفقاً للإجراءات التي ينص عليها الدستور، وكذلك يمارس الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع، أي تخويل المجلس الدستوري سلطة مراقبة دستورية التشريعات بناء على إحالتها إليه من محكمة النقض أو مجلس الدولة الدستور.

واضح من هذا العرض أن إنشاء المحاكم الدستورية لم يكن خياراً تلجأ له الدول، بل وجدته أمراً واجباً لاستكمال بناء الدولة الدستورية، بحيث أن أي دولة ترغب بضمان انطباق أعمال السلطات على الدستور، وأن تسمى فعلياً بالدولة الدستورية، فإن عليها أن تنشئ هيئة تتولى الرقابة على حسن تطبيق الدستور، إذ يستحيل أن يترك أمر احترام الدستور إلى الهيئات التي يناط بها تطبيقه.

الفقرة الأولى: موقع المجلس الدستوري في الحكومة الدستورية

إن جميع دول العالم لها دساتير ولكن بالمقابل ليست جميعها دول ذات نظام دستوري، ويقصد بهذا النظام أن تسعى الدولة إلى ضمان خضوع السلطة للدستور، ويسمى أيضاً بالحكومة الدستورية في الدولة، أي تكون الحكومة خاضعة لقواعد قانونية دستورية عليا لا

(١) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين ١٩٧١، ص ٥٢١.

يجوز لها التحلل منها والخروج عليها بل يجب التقيد بما جاء فيها من قيود^(١)، لأن المؤسسات الدستورية ليست مواقع سلطة ولا مكان تسلط، بل هي فعل مسئولية وممارسة وطنية.

ومن خلال هذا التوصيف، نجد أن القضاء الدستوري هو قضاء سياسي بامتياز، وليس جزءاً من السلطة القضائية، وإنما هو سلطة دستورية مستقلة، وعلى حد تعبير المجلس الدستوري اللبناني، فإنه: "عندما ينشئ المشرع الدستوري مجلساً دستورياً إنما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة المشترعة والسلطة الاجرائية، إنما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية الى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة المشترعة والسلطة الاجرائية"^(٢).

ولمّا كان القضاء الدستوري سلطة دستورية موازية للسلطات الدستورية الأخرى، فإن طبيعة علاقته بهذه السلطات والصلاحيات التي سيمارسها، إنما هو مرهون بمدى تقبل السلطات الدستورية لفكرة إنشاء هيئة دستورية جديدة ومنحها صلاحيات تقيد أداء السلطات الموجودة وتراقب انطباق أعمالها على الدستور.

لهذا كان إنشاء القضاء الدستوري وأصول تكوينه والصلاحيات التي يمارسها، مرهون بمدى قابلية السلطتين التشريعية والتنفيذية للخضوع للدستور والموافقة على إيجاد جهة يناط بها مراقبة أعمالها. وبناءً على هذه القابلية كانت صلاحيات القضاء الدستوري متراوحة بين رقابة واسعة تشمل تكوين السلطات الدستورية وأعمالها ويمنح للمواطنين حق الطعن أمام هذا القضاء، وبين رقابة محدودة مقتصرة على جهات خاصة وضمن مهل ضيقة.

وفي الإطار العام فإن اختصاص المحاكم الدستورية يتمحور حول تكوين السلطات الدستورية لجهة انتخاب رئيس الدولة وأعضاء المجالس التشريعية، وأعمال هذه السلطات لناحية القوانين والمراسيم التنظيمية، وتفسير الدستور، ولكون القضاء الدستوري متصلاً

(١) عبد الفتاح ساير - القانون الدستوري - دار الكتاب العربي - الطبعة الثانية ٢٠٠٤ ص ١٧٥.
(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩

بالأنظمة السياسية في الدول، كان من غير الممكن توحيد المبادئ التي تقرها جهات هذا القضاء في مختلف الدول، إن في ما يتعلق في قضايا الطعون المتصلة بتكوين السلطة أو ببقية الاختصاصات، بحيث تركت هذه الاختلافات في النظم السياسية انعكاساتها على تكوين المحاكم الدستورية وحدود اختصاصها واحكامها. إلا أن هذه الاختلافات لم تمنع التقارب واستعارة المبادئ الدستورية المكّسة في اجتهادات المحاكم الدستورية.

ويشبه القضاء الدستوري من حيث صلته بالسلطات الدستورية ما سبق ومّر به القضاء الإداري في علاقته بالسلطة التنفيذية، بحيث لم تكن الأخيرة راضية على وجود هذا القضاء ولا على منحه صلاحية إبطال أعمال الإدارة بخاصة تلك التي تتصل بسياسات الحكومة أو كانت فيها بموقف المتحدي الذي لا يقبل التنازل فيكون قرار القضاء الإداري بإبطال قرارها بمثابة هزيمة لها أو انكسار لها أو انقاص هيبتها أما المواطنين، وهذه الحقيقة سبق أن عبّر عنها مجلس شوري الدولة عند تبريره نظرية الأعمال الحكومية معتبراً أن هذه النظرية قد ساعدت فعلاً على توسيع دائرة اختصاص المحاكم الإدارية، إذ إنها بإقرارها أن للحكومة حق الاستثناء بأعمال محدودة معينة غير قابلة للنقد والطعن أمام السلطات القضائية الإدارية، هو ما دفع الحكومة أن تقبل بأن تكون سائر أعمالها الأخرى قابلة للنقد والطعن.. ولو لم تكن الحكومة على يقين من أن هناك فئة من أعمالها غير خاضعة لرقابة مجلس الشوري لكانت تتنازع الاختصاص في نقد جميع أعمال السلطات العامة^(١).

هذا الموقف الحيادي لمجلس شوري الدولة في قضايا ذات صبغة سياسية لا زال يعتمد على المجلس في كثير من قراراته، فمثلاً عند الطعن في مرسوم منح الجنسية اللبنانية في العام ١٩٩٤، فلا أبطل المرسوم ولا أعلن مشروعيته، بل قضى أن التعاون بين الإدارة والقضاء يجيز إحالة الملف إلى وزارة الداخلية لإعادة دراسة الملفات^(٢)، وفي قضية رفع

(١) م.ش. قرار رقم ٤٥ تاريخ ١١ آب ١٩٣١، مجموعة القرارات ١٩٣١-١٩٣٣ ص ٩١. م.ش. قرار رقم ١٢ تاريخ ٢٦ نيسان ١٩٣٢، مجموعة القرارات ١٩٣١-١٩٣٣ ص ١٣٧.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ: ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/ الدولة، مجلة العدل العدد ٢ و ٣ لعام ٢٠٠٣ ص ٤١.

الحكومة الدعم عن الشمندر السكري ، لم ينظر مجلس الشورى في مشروعية هذا القرار وآثاره الاجتماعية والاقتصادية وإنما ردّ الدعوى لعدة العمل الحكومي^(١)، وعند الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة في العام ٢٠٠٧ لملاء مقعدين شاغرين في مجلس النواب بعد اغتيال النائبين بيار الجميل ووليد عيدو، فإن المجلس وبسبب الطبعية النزاعية الخطيرة قرر النأي بالنفس عن الدخول في الصراع السياسي الدائر، واتخذ قراراً برّد الطعن بعد ١٧ يوماً من تقديم المراجعة^(٢).

إن الموقف الحكيم لمجلس شورى الدولة اللبناني بالنأي بالنفس عن صراعات السلطة السياسية، لا يمكن بل يستحيل على المجلس الدستوري اللبناني انتهاجه، لأن عمله متصل بالسلطة السياسية، فليس له أي خيار سوى مراقبة انطباق العمل المطعون فيه على الدستور أياً كانت التبعات، لأن مسايرة السلطة السياسية سيؤدي إلى فقدان دوره كحامٍ للدستور. وقد سبق أن تعرّض المجلس الدستوري اللبناني لضغوط بسبب قراراته التي لم تكن محلّ رضى السلطة السياسية، بحيث أقدمت على تعطيله لمدة أربع سنوات وذلك بموجب القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩/٧/٢٠٠٥، الذي كان محلّ طعنٍ أمام هذا المجلس الذي اتخذ قراراً بإبطال هذا القانون لمخالفته الدستور^(٣)، وبقي المجلس الدستوري اللبناني معطّلاً بسبب عدم تعيين أعضاء بدلاً من المنتهية ولايتهم حتى تاريخ ٢٠٠٩/٥/٣٠. وهذا ما فعله الرئيس التركي عندما هدد المحكمة الدستورية التي قضت بإطلاق سراح صحافيين معارضين، حيث صرّح بأنه: "يأمل ألا تعيد المحكمة الدستورية الكرة بطريقة من شأنها أن تضع مسألة وجودها وشرعيتها على المحك"^(٤).

الفقرة الثانية: أنواع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري

(١) مجلس القضايا- قرار رقم ٢٠٠٣/٧٧٦ - ٢٠٠٤ - تاريخ ١٤/٧/٢٠٠٤ - شركة تصنيع الشمندر السكري ش.م.ل./ الدولة - مجلس الوزراء.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم تاريخ ١٨ تموز ٢٠٠٧ انطوان جوزف أوريان/ الدولة اللبنانية .

(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٦/٨/٢٠٠٥ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩/٧/٢٠٠٥.

(٤) <http://alwatannews.net/article/56711> .

تتوزع الرقابة التي تمارسها المحاكم الدستورية إلى نوعين، الرقابة الوقائية والرقابة اللاحقة، فالرقابة الوقائية هي الرقابة التي تسبق إصدار القوانين، وقد أخذ بها الدستور الفرنسي (المادة ٦١ الفقرتان الأولى والثانية) بحيث ينظر المجلس الدستوري في الطعون قبل إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، كما أعطى الدستور الإيراني للرقابة الوقائية مادها الأوسع، بحيث منع على البرلمان (مجلس الشورى الإسلامي)، أن يسن القوانين المغايرة لاصول وأحكام المذهب الرسمي للبلاد او المغايرة للدستور/ وأنط بمجلس صيانة الدستور مهمة البت في هذا الامر (المادة ٧٢)، بحيث حجب الدستور المشروعية عن البرلمان (مجلس الشورى الإسلامي) دون وجود مجلس صيانة الدستور (المادة ٧٣). يتميز نظام الرقابة المسبقة بقدرته على تحقيق استقرار النظام الدستوري وسلامته، بحيث يمنع إقرار قانون يكون مغاير للدستور، وذلك بعكس الرقابة اللاحقة التي غالباً ما تتيح تطبيق قوانين غير دستورية^(١).

إن نظام الرقابة الوقائية، من شأنه حفظ ماء وجه المشرع ويوفّر تبعات المواجهة بين البرلمان والمجلس الدستوري، بحيث يكون للرقابة الوقائية خاصية الدور الاستشاري الملزم، وذلك بعكس حالة إقرار قانون ثمّ إبطاله وما يشكله من حرج، ولا يمكن إلا أن نتذكر الأزمة التي نجمت عن إبطال المجلس الدستوري اللبناني للقانون رقم ٢٠١٧/٤٥ (قانون تمويل سلسلة الرتب والرواتب)^(٢) وما تبعه من مواقف عنيفة تجاهه. والرقابة الوقائية تكون إمّا إجبارية (كحالة الجمهورية الإيرانية الإسلامية)، وفرنسا فيما خص القوانين العضوية والمعاهدات الدولية فقط، والبرتغال فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية (المادة ٢٧٨)، أو متوقفة على طعنٍ بالنسبة لبقية القوانين.

أما الرقابة اللاحقة، فهي التي تتطال مختلف النصوص القانونية والمراسيم التي لها قوة القانون، وأيّ صلاحيات أخرى ينيطها الدستور بالمحكمة الدستورية، كما يحدد الدستور

(١) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون، لا تاريخ ص ٨.

(٢) م.د. ل. قرار رقم ٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢ الذي قضى بإبطال القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١.

المراجع التي يحق لها مراجعة القضاء الدستوري، فهو إما يمنح هذا الحق لجهاتٍ رسمية محددة كمثل الدستور الأسباني في مادته ١٦٢ التي منحت صلاحية الطعن إلى: رئيس الحكومة، المدافع عن الشعب، والنيابة العامة، خمسين عضواً من مجلس النواب، خمسين عضواً من مجلس الشيوخ، الهيئة التنفيذية أو التشريعية في مناطق الحكم الذاتي، والهيئات التشريعية التابعة لمجتمعات الحكم الذاتي^(١).

وفي فرنسا فإن مراجع الطعن بعدم دستورية القوانين هم، رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ (المادة ٦١ من الدستور الفرنسي)، ولخصوصية بعض الدول فإن حق الطعن قد يتجاوز الجهات العامة ليشمل المؤسسات الدينية التي تمنح حق تقديم دعوى دستورية إذارات أن القانون المطعون فيه ينتهك انتهاك حقها الأساسي في الحرية الدينية (المادة 4 من الدستور الألماني، والمادة ١٩ من الدستور اللبناني)، أو قد يناط هذا الحق بالمدافع عن الدولة أو المدعي العام والنائب العام، (المادة ١٤٠ من الدستور الإيطالي والمادة ٢٨١ من الدستور البرتغالي، والمادتين ١٦١ و١٦٢ من الدستور الأسباني والمادة ٩٣ من الدستور الألماني)، وإذا كان الدستور يكفل للجماعات المحلية والبلديات والجمعيات التابعة لها، نوع من الاستقلالية في الإدارة، فإنه يمنح هذه الكيانات صلاحية إخطار المحكمة الدستورية إذا رأت أن هناك قانون يخرق استقلاليتها (المادة ١١٩ من المادة ١٤٤ من الدستور النمساوي، والمادة ٩٣ من الدستور الألماني)، وتجزير بعض الدول للمحاكم إما تلقائياً أو بناءً على طلب أحد الأطراف أن تحيل الدفع بعدم دستورية القانون محل التطبيق على المحكمة الدستورية، وقد اعتمد نظام الإحالة كل من الدستور النمساوي في المادة ١٤٠، الدستور التركي في المادة ١٥٢، والدستور الإسباني في المادة ١٦٣، والدستور الألماني في المادة ١٠٠^(٢)، كما اعتمد الدستور الفرنسي بموجب

(١) انطونيوس بوكسم، التوعية على دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان، دراسة مقدمة في العصف الفكري الثانية التي نظمها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بعنوان: إجراءات مراجعة المجلس الدستوري في النظام اللبناني والتي جرت في فندق (Smallville) – المتحف يوم الخميس ٢٧ تموز ٢٠١٧.

(٢) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص ٢٠.

تعديل ٣٠ تموز ٢٠٠٨ هذا النظام بحيث أصبح للمتقاضين أمام المحاكم العدلية حق الدفع بعدم دستورية قانون يمس بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه الدعوى التي يفصل فيها في أجل محدد، بإحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض، واعتمدت هذا النظام المحكمة الدستورية المصرية بموجب المادة ٢٩ من قانون تنظيم هذه المحكمة.

وعندما تتقدم فكرة احترام الدستور وخضوع جميع السلطات لأحكامه، فإن نظام الطعن أمام المجلس الدستوري يصبح متاحاً للأفراد أو للكيانات التي تُمنح حق التقدم بادعاء أن القانون محل الطعن ينتهك حقوقهم وحرياتهم التي كفلها لهم الدستور، مثل الدستور البرتغالي في المادة ٢٨٠ منه على أنه يمكن تقديم مراجعات أمام المحكمة الدستورية إذا رفضت المحاكم العادية تطبيق نص قانوني بحجة أنه غير دستوري أو إذا طبقت نصاً مطعوناً في دستوريته في خضم الفصل بالدعوى كما يجوز تقديم مراجعة أمام المحكمة الدستورية في البرتغال ضد أحكام المحاكم التي تطبق معياراً سبق وقررت المحكمة الدستورية عدم دستوريته أو عدم قانونيته. وفي ألمانيا يمنح الفرد أيضاً حق اللجوء إلى القضاء الدستوري إذا شعر أن السلطات العامة قد مسّت بأحد حقوقه الأساسية (المادة ٩٣). وفي أسبانيا، أجازت المادة ١٦٢ من الدستور الأسباني، لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يدافع عن مصلحة مشروعة وبالتالي فقد أتيح المجال أمام المتقاضين وأمام المحاكم وحفاظاً على حقوقهم وعلى الحريات العامّة باللجوء إلى الدفع بعدم دستورية قانون أو أي قاعدة قانونية وطلب الإحالة إلى المحكمة الدستورية الإسبانية^(١)، كما أوجبت المادة ١٧٣ من الدستور الكويتي والمادة ٩٠ من الدستور العراقي كفالة حق كل من الحكومة وذوى الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح.

لناحية اختصاص المحاكم الدستورية، فقد تكون محصورة بمراقبة دستورية القوانين وهي أضعف أنواع الرقابة، وقد تشمل صلاحيات أخرى، كالنظر في مخالفة قواعد الاختصاص

(١) انطونيوس بو كسم، التوعية على دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان، مرجع سبق ذكره

والتزامات الهيئات العليا في الدولة (المادة ١٣٤ من الدستور الإيطالي والمادة ٩٣ الفقرة الأولى الدستور الألماني)، أو البت بالخلاف حول ما إذا كان اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن مجال اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38 ، يمكن الحكومة أو رئيس المجلس المخطر أن يعترضاً عليه بعدم القبول في حالة خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني، يفصل المجلس الدستوري في الخلاف (المادة ٤١ من الدستور الفرنسي)، وتفصل المحكمة الدستورية في النمسا في التنازع بين مجلس المحاسبة والحكومة الفيدرالية أو وزير فيدرالي أو حكومة محلية فيما يخص تفسير الأحكام القانونية التي تحدد اختصاصات مجلس المحاسبة (المادة ١٢٦ من الدستور النمساوي)، كما تنظر بعض المحاكم الدستورية في المنازعات حول صلاحيات الهيئات الفيدرالية والمقاطعات المحلية، وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية، يراجع على سبيل المثال (المادة ١٣٨ من الدستور النمساوي) و (المادة ١١٣ من الدستور السويسري) و (المادة ٩٣ من الدستور الألماني) ^(١)، و(المادة ٩٣ من الدستور العراقي).

وفي بعض الدول مُنحت المحاكم الدستورية صلاحيات إضافية كصلاحيات تفسير الدستور وصلاحيات البت بعدم دستورية اللوائح (أي المراسيم التنظيمية الصادرة عن الحكومة) على سبيل المثال (المادة ١٧٣ من الدستور الكويتي، والمادة ٩٠ من الدستور العراقي والمادة ١٩٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤) ويضاف إليها في العراق صلاحيات الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وفي مصر تتولى المحكمة الدستورية تفسير القوانين، وتتولى المحكمة الدستورية الفيدرالية في ألمانيا إعلان عدم دستورية حزب من الأحزاب السياسية إذا كان هذا الحزب يسعى لمخالفة الدستور، أو الانقلاب على النظام الديمقراطي أو يسعى لتهديد وجود الدولة (المادة ٢١ من الدستور الألماني) كما تتمتع هذه المحكمة بسلطة حلّ حزب سياسي وحجز أمواله ومصادرتها^(٢).

(١) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص ٣٤.

(٢) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص ٤٣.

المطلب الثاني: نشأة المجلس الدستوري في لبنان

يعدّ القضاء الدستوري، أحدث جهة قضائية في لبنان، كان إنشائه كاستجابة للإصلاحات الدستورية التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني، لضمان "خضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون والحفاظ على مسلمات العيش المشترك، واعتبر يوماً من أهم الانجازات الوطنية، لأنه قاضي الانتخاب اي الساهر على صدقية تعبير الارادة الشعبية عن ذاتها في معرض الانتخابات النيابية، وعبر ممثليها في معرض الانتخابات الرئاسية، وقاضي التشريع أي الساهر على توافق التشريع مع الدستور كي يأتي ايضاً معبراً عن ارادة الشعب بصورة سليمة.

قبل نشأة المجلس الدستوري، لم يكن تكوين السلطة التشريعية وأعمالها خاضعان لأي رقابة قضائية خارجية، وذلك سواءً فيما خصّ العملية الانتخابية حيث كان مجلس النواب هو المختص بالبت بالطعون الانتخابية سنداً للمادة ٣٠ من الدستور التي كانت تنصّ للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم ولا يجوز ابطال انتخاب نائب ما إلا بغالبية الثلثين من مجموع الأعضاء. تلغى هذه المادة حكماً فور انشاء المجلس الدستوري ووضع القانون المتعلق به موضع التنفيذ".

وفيما خصّ القوانين، فلقد كانت المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية القديمة تنصّ على أنه لا يجوز للمحاكم النظر في صحة أعمال السلطة التشريعية ... من جهة انطباق القوانين على الدستور ...".

ومع صدور قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد في العام ١٩٨٣، تغيّرت صياغة المادة المذكورة، بحيث أصبح النص كالاتي: "... لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة التشريعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور...". وحاول جانب من الفقه من خلال مقارنة النصين القديم والجديد، الاستنتاج أن ما هو محظور على القضاء هو إعلان بطلان أعمال السلطة التشريعية، أي أن بإمكان المحاكم التطرق لدستورية القوانين خلال النظر في اي نزاع اثيرت فيه مسألة عدم تطبيق نص قانوني

وذلك لمخالفته الدستور^(١). وبالفعل فإن محكمة الجنايات قد طرقت باب الرقابة على دستورية القوانين واستبعدت من التطبيق قانون تعليق المهل على العقوبات التي سقطت بفعل مرور الزمن لأنه مخالف للدستور، وعلّلت حكمها بأن المشتري- من خلال التعديل المشار إليه أعلاه- أدرك أهمية سيادة الدستور على غيره من القوانين، وأهمية الرقابة القضائية على دستورها فالغى نص المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية القديم التي كانت تمنع على القاضي بحث دستورية القوانين واستبدالها بنص المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات الجديد. وخلصت المحكمة الى أن المشتري اللبناني كرس مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين عبر فرضه مبدأ تسلسل القواعد وأنه حصر مدى الرقابة بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور ومنع عليه صلاحية اعلان بطلان ذلك القانون لهذه العلة^(٢).

الفقرة الأولى: التعديل الدستوري الرامي إلى إنشاء المجلس الدستوري

استمرت الحصانة القضائية الكاملة لأعمال السلطة التشريعية إلى حين إقرار وثيقة الوفاق الوطني صدقت في جلسة مجلس النواب بتاريخ ١١/٥/١٩٨٩، وتضمنت النص الآتي:

أ- ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عليها في الدستور:

(١) خليل أبو رجيلي، عدم احقاق الحق الدستوري بالرغم من وجود المجلس الدستوري، مجلة القضاء الاداري ١٩٩٥، الجزء الأول، ص ٣.
(٢) محكمة الجنايات، قرار تاريخ ٢١ آب ١٩٩١، غير منشور.

....

٢- يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

تنفيذاً لأحكام وثيقة الوطني، جرى تعديل الدستور اللبناني بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، وأدرج في متن الدستور نصاً حول المجلس الدستوري هو النص الآتي:

"ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون".

لم تقدم السلطة التشريعية على إقرار قانون المجلس الدستوري فوراً، بل انتظرنا نحو سنتين حتى صدر القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ الرامي إلى إنشاء المجلس الدستوري، وقبل وضع هذا القانون موضع التطبيق جرى تعديل المادة الثالثة منه (وهي المادة المتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجلس الدستوري) بموجب قانون رقم ٣٠٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢١، ووضع هذا القانون أصولاً خاصة لإصدار النظام الداخلي للمجلس الدستوري، حيث أوجب في المادة ١٧ منه أن يقتزن النظام الداخلي بموافقة مجلس الوزراء وأن يصدر عن مجلس النواب بموجب قانون.

تشكلت هيئة المجلس الأولى بتاريخ ١٩٩٤/٣/٢٣، ليصدر حكمه الأول بتاريخ ١٩٩٥/١/١٢ "إبطال قانون تعديل قانون تنظيم القضاء الشرعي، واللافت أن مجلس

النواب أصدرَ قانوناً جديداً في ذات مضمون القانون الذي جرى إبطاله. أي لم تلتزم السلطة التشريعية بقرار المجلس.

بعد صدور قانون المجلس الدستوري ومباشرته العمل وعملاً بالمادة ١٨ منه، لم يعد جائزاً لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة على دستورية القوانين مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

وبتاريخ ١٩٩٦/٦/٦ صدر القانون رقم ٥١٦ النظام الداخلي للمجلس الدستوري، الذي بين حقوق وواجبات الأعضاء وصلاحيات الهيئة العامة ومكتب المجلس وأصول اجتماعاتها، وقضى صراحة أن المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، إلا أن اجتهاد المجلس نحى نحو رفض اعتبار المجلس جزءاً من السلطات القضائية الخاضعة للمادة ٢٠ من الدستور، معتبراً أنه سلطة قضائية مستقلة.

الفقرة الثانية: التعديلات اللاحقة على قوانين المجلس الدستوري

وجد المشترع أن نظام المجلس الدستوري ملائم للواقع اللبناني، ولهذا لم يعمد إلى إدخال تعديلات جوهرية على نظامه، بالرغم من المطالبات الحثيثة لناحية توسيع صلاحيات المجلس الدستوري إلا أن التعديلات التي أدخلت على نظام المجلس كانت مقتصرة على آلية تعيين أعضاء المجلس وبعض الأمور الإجرائية التي تؤثر على طبيعة عمل المجلس. إذ بتاريخ ١٩٩٩/٩/٣٠ صدر القانون رقم ١٥٠ الذي عدّل بعض مواد القانونين رقم ٩٣ / ٢٥٠ (إنشاء المجلس الدستوري) والقانون رقم ٩٦ / ٥١٦ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، وبتاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ صدر القانون رقم ٢٤٣ "النظام الداخلي الجديد للمجلس الدستوري، ولكن تبين أن هذا القانون لم يبلغ النظام الداخلي السابق، وإنما ألغى ما يتعارض معه من نصوصٍ فقط.

لم تقف تعديلات قوانين المجلس الدستوري عند هذا الحد، بل تعددت التعديلات التي طاولتها، إذ أضيفت فقرة إلى المادة السادسة من القانون ٩٣/٢٥٠ بموجب القانون رقم ٦٥٠ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ والفقرة المضافة هي: "اما بالنسبة للاعضاء الذين تقل مدة ولايتهم المتبقية عن ثلاث سنوات فيكون انتخاب احدهم لمركز من المراكز المذكورة في الفقرة الاولى لمدة تنتهي حكما عند انتهاء ولايته".

وعلى أثر نتائج الانتخابات النيابية الأولى التي جرت بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٠ بعد ثورة الأرز والانسحاب السوري من لبنان، عمد المجلس المنتخب في أول جلسة له إلى إصدار القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ الذي عطّل بموجبه المجلس الدستوري. فكان هذا القانون محلّ طعنٍ من نواب تكتل التغيير والإصلاح أمام المجلس الدستوري، ففي هذا القانون محل الطعن أقدم المجلس النيابي على تعطيل المجلس الدستوري بإقراره أن يؤجّل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتمّ استكمالها". وقد وافق على هذا القانون كلاً من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، عبر توقيعهما هذا القانون ثمّ نشره في الجريدة الرسمية. وبتاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ أصدر المجلس الدستوري القرار رقم ٢٠٠٥/١ الذي أبطل بموجبه القانون المطعون فيه، بعد أن اعتبره مخالفاً للدستور وواجب الإبطال إبطالاً مطلقاً.

وبعد هذا الحكم أعلن خمسة من أعضاء المجلس الدستوري المنتهية ولايتهم الامتناع عن حضور جلسات المجلس أو المشاركة في أعماله من باب الضغط على الحكومة لتعيين أعضاء بدلاً من منهم، وكان موقفهم الإرادي بالامتناع عن المشاركة مبرراً لئلا يقال أنهم أبطلوا القانون المطعون فيه ليستمروا في عملهم، إذ أن المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الدستوري تنصّ على أنه عند انتهاء الولاية، يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة اعمالهم الى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين.

وهكذا توقّف المجلس الدستوري عن العمل ولم ينظر بطعون الانتخابات النيابية التي جرت صيف العام ٢٠٠٥، وبقي المجلس الدستوري معطّلاً بسبب عدم تعيين أعضاء بدلاً من المنتهية ولايتهم حتى تاريخ ٢٠٠٩/٥/٣٠.

لكن هيئة المجلس الدستوري اللاحقة قد اعتبرت أنه كان من واجب أعضاء المجلس الخمسة المنتهية ولايتهم متابعة أعمالهم، حيث جاء في ثلاثة محاضر رقم 4 و 5 و 6 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٨ حول مراجعات سابقة لتكوين المجلس الدستوري، أنه ولئن كان النصاب مفقوداً في المجلس الدستوري بتاريخ تقديم المراجعة الراهنة، بفعل توقف خمسة من أعضائه المنتهية ولايتهم عن العمل بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٨، إلا أنه كان على هؤلاء الأعضاء الاستمرار في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم... وبما أنه ينبغي على ما تقدّم أن المجلس كان قائماً وأن بوسعه إتمام العمل المنوط به وبالتالي النظر في المراجعة المقدمة إليه^(١).

وفي فترة العطلة التفسيرية للمجلس الدستوري صدر قانونان يتعلقان به:

- القانون الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٩ والذي لم يصدره رئيس الجمهورية بل نشر عملاً بالمادة ٥٧ من الدستور التي تجيز نشر القانون إذا انقضت مهلة شهر من إحالته إلى رئاسة الجمهورية دون أن يعمد الرئيس إلى إصداره. تضمّن هذا القانون تعديلاً لشروط عضوية المجلس الدستوري، وأنهى ولاية كافة الأعضاء حكماً فور تعيين هيئة المجلس الجديد، وألغى عضوية الأعضاء الخمسة الذين انتخبهم مجلس النواب السابق.
- القانون رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣ الذي صدر بعد انتهاء الأزمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وتنفيذاً لأحكام اتفاق الدوحة وبعد تعيين (انتخاب صوري) رئيس الجمهورية، وتشكيل الحكومة. بموجب هذا القانون ألغى القانون الصادر في العام ٢٠٠٦ الذي رفض رئيس الجمهورية إصداره. وعدّل بعض أحكام قانون المجلس الدستوري سيما المواد المتصلة بشروط العضوية في هذا المجلس.

(١) انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية، كتاب المجلس الدستوري ٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ٤٤٧.

تضمّن هذا القانون نصاً يوجب أن تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس الدستوري المعينة بعد صدور هذا القانون، بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس الدستوري، ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويُعين خمسة أعضاء بدلا عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الذين سقطت عضويتهم بالقرعة وفقا لأصول التعيين المنصوص عليها في القانون.

بعد أكثر من ستة أشهر على هذه التسوية، أقدم مجلس الوزراء على تعيين الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري بموجب المرسوم رقم ٢١٠٥ تاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٩، ليجتمعوا مع الأعضاء الذين انتخبهم مجلس النواب سابقاً، وليشكلوا الهيئة الجديدة للمجلس.

لأسباب عديدة، تقرر إلغاء القرعة المقررة بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٤٣، فصدر القانون رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢ الذي ألغى بموجبه النص الذي يفرض إجراء القرعة لإنهاء ولاية نصف الأعضاء.

وبتاريخ ٥ حزيران ٢٠١٥ أصاب الشغور المجلس الدستوري، الذي انتهت ولاية أعضائه العشرة، فجرى اعتماد الحل الاستثنائي المقرر في المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الصادر بالقانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧ آب ٢٠٠٠، التي تنص على الآتي: "عند انتهاء الولاية، يستمر الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم الى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين.

وهكذا يستمر أعضاء المجلس الدستوري الحاليين في عملهم بقوة القانون، فلا تمديد للولاية ولا تجديد وإنما هي استمرارية تتوقّف فور تعيين وانتخاب البديل. مع التذكير فقط إلى أن رئيس وأربعة من أعضاء المجلس الدستوري السابق قد أعلنوا بتاريخ ٨ آب ٢٠٠٥ عن رفضهم مبدأ الاستمرارية وامتنعوا عن حضور جلسات المجلس الدستوري، مطالبين السلطات الدستورية بالالتزام بواجبها وتعيين البديل، وللأسف لم تستجب السلطات

المعنية لمطلبهم إلا بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٥ ، وبقي المجلس الدستوري معطلاً حتى ذلك التاريخ.

بالرغم من كلّ ما مرّ به المجلس الدستوري من عقبات وتدخلات، إلا أنه استطاع أن يراكم إنجازاً دستورياً هاماً وأرسى عشرات المبادئ الدستورية، وأبطل العديد من القوانين وقبل مثلها من الطعون النيابية. وفي جردة سريعة صدر عن هذا المجلس خلال عشرين عاماً، بما فيها سنوات التعطيل، ٣٩ قراراً في إطار الرقابة على دستورية القوانين و٥٢ قراراً في مجال الطعون الانتخابية.

وهكذا تبدو العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان دقيقة ومعرّضة للتوتر، فالحساسية لدى البرلمانين تجاه القضاء الدستوري موروثية، وقد ازدادت نتيجة التحوّل في المفاهيم، حيث أن القانون لم يعد ليعبّر عن الإرادة العامة إلا إذا كان متطابقاً مع الدستور، ما استدعى تقيد البرلمان في عمله التشريعي بما نصّ عليه الدستور، وهذا ما يتطلب مرجعية دستورية، بالإمكان العودة إليها للفصل في دستورية القوانين والبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان الممثل للشعب، وهي مرجعية أنشأها الدستور نفسه ومناطق بها مهمة صون السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور، ولقد استمدّ هذا القضاء شرعيته من الدور المناط به في صون الدستور، الذي هو التعبير الأسمى عن ارادة الشعب وسيادته، وركيزة لشرعية كل السلطات.

المطلب الثالث: نشأة مجلس شوري الدولة

يعود تاريخ مجلس شوري الدولة إلى العهد العثماني، وتحديدًا إلى فترة حكم السلطان عبد المجيد الذي أراد إجراء الإصلاحات التشريعية، فأصدر الوثيقة الدستورية المعروفة بخط كولخانة الشريف وذلك في سنة ١٨٣٩، ثم أتبعها بالوثيقة الدستورية الثانية المعروفة بالخط الهمايوني أو بمنشور التنظيمات سنة ١٨٥٦، وكان من نتيجته صدور مجموعة

التشريعات، وإعادة تقسيم الهيئات القضائية^(١)، ومن بينها مجلس شورى الذي أنشئ بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٨٤هـ (١٨٦٦م). ورغم قدم عهد القضاء الإداري في لبنان، فإن النشأة الحقيقية لمجلس شورى الدولة اللبناني تعود لفترة الانتداب الفرنسي.

الفقرة الأولى: مجلس شورى الدولة خلال فترة الانتداب الفرنسي

بتاريخ ١٧/٦/١٩١٩ أنشئت محكمة عليا للنظر في طلبات النقض المقدمة طعناً في الأحكام الصادرة عن المحاكم اللبنانية، ومُنحت الصلاحيات القضائية التي كان يملكها مجلس شورى الدولة العثماني وذلك بموجب القرار رقم ١٠٢٧ تاريخ ١٢/٢/١٩٢٠ والذي أحال عليها جميع الدعاوى التي هي من صلاحية مجلس شورى الدولة والمقدمة إليها بعد تاريخ ١/١٠/١٩١٨، وأوجب تنفيذ جميع القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة العثماني في جميع أنحاء لبنان والمنتخدة قبل ١/١٠/١٩١٨. وبقيت المحكمة العليا ناظرة في القضايا الإدارية إلى أن أنشئ مجلس الشورى اللبناني سنة ١٩٢٤.

بتاريخ ٦ أيلول ١٩٢٤ وبموجب القرار رقم ٢٦٦٨ تمّ إنشاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير^(٢)، وفق هذا القانون، تألف المجلس من رئيس لبناني وعضوين أحدهما فرنسي والآخر لبناني، ومن عضوين ملازمين أحدهما فرنسي والآخر لبناني. لقد اعتمد هذا القانون على ثنائية جهات القضاء الإداري، حيث نجد إلى جانب مجلس الشورى وجود مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا.

يختص مجلس الشورى (وفقاً للمادة الخامسة) بالفصل في طلبات إبطال أعمال السلطات الإدارية في الأقضية والألوية والبلديات، وأعمال النظار ورؤساء دوائر الدولة. وأما القضايا التي يطلب بها إلغاء أعمال الحاكم لتجاوز حد السلطة، فإنها تقام لدى مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا.

(١) الجبلي، حسن- الاتجاهات العامة في فلسفة القانون- محاضرات في مادة فلسفة القانون لطلبة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام- الجامعة اللبنانية كلية الحقوق لعام ١٩٨٤-١٩٨٥ ص ١٥٤.
(٢) الجريدة الرسمية عدد رقم ٥٥ تاريخ ١٩/٩/١٩٢٤ ص ٣.

ولم يجر هذا القانون تقديم المراجعة أمام القضاء الإداري إلا بصورة طعن بقرار إداري، وإذا لم تكن الإدارة قد اصدرت قراراً، على صاحب المصلحة أن يتقدم بطلب من الإدارة، فإذا انقضت مدة تزيد عن أربعة أشهر ولم يصدر قرار بها، أمكن لذوي المصلحة أن يعيدوا أن طلبهم قد رفض وأن يستأنفوا القضية لدى مجلس الشورى (المادة السادسة). كما اعتمد هذا القانون مبدأ التقاضي على درجتين، حيث أن قرارات مجلس الشورى كانت قابلة للتمييز أمام مجلس القضايا الأعلى (المادة الثامنة).

وبتاريخ ١٩٢٥/٢/٩ صدر عن الحاكم الفرنسي لاون كايلا، القرار رقم ٢٩٧٩ والمتعلق بأصول المحاكمة الواجب اتباعها أمام مجلس الشورى، ومن أهم المبادئ التي اعتمدها أن الاعتراض على قرار اداري لا يقبل إلا إذا قُدم الاستدعاء في خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار الاداري أو من تاريخ اليوم الذي فيه علم المستدعي بحكم الضرورة بصور هذا القرار. أو من تاريخ نشره (المادة الثانية). ونص هذا القانون على الأمور المستعجلة (المادة ٣)، وقضى بعلنية جلسات المحاكمة (المادة ٣٤)، وأجاز للفرقاء أو لوكلائهم أن يقدموا في الجلسة العلنية ملاحظات شفاهية مختصرة (المادة ٣٥).

وبعد أقل من ثلاث سنوات على إنشائه وفي عهد الرئيس شارل دباس وتحديداً بتاريخ ١٩٢٨/٣/٢٤ صدر القانون^(١) الذي ألغى مجلس الشورى، وأناط بمحكمة التمييز النظر في الدعاوى التي كانت تدخل في صلاحية مجلس الشورى الملغى، على أن تتبع أصول المحاكمة المنصوص عليها في القرار ٢٩٧٩ بتاريخ ١٩٢٤/٢/٩.

وعندما ألغيت محكمة التمييز، وأصبحت محكمة الاستئناف هي آخر درجة من درجات التقاضي، أنشئت غرفة القضايا الإدارية لدى محكمة الاستئناف، والتي كلّفت بالفصل في جميع الدعاوى المميزة والموجودة قيد النظر في محكمة التمييز السابقة، وفي جميع الدعاوى الإدارية الواردة على المحكمة المشار إليها بصفتها قائمة بوظائف مجلس الشورى، وفي جميع الاعتراضات الناشئة عن المنازعات الإدارية التي ستقدم إليها بعد

(١) الجريدة الرسمية عدد ٢١ تاريخ ١٩٢٨/٣/٢٨ ص ٣.

نشر هذا المرسوم الإشتراعي....^(١) . وبتاريخ ١٠ آب ١٩٣٤ أعاد القرار ١٧٨/ل.ر. محكمة التمييز بجميع غرفها بما فيها الغرفة الإدارية التي أعيد تكليفها بمهام الفصل في النزاعات الإدارية.

ولكنّ المفوض السامي الفرنسي بيو أصدرَ القرار رقم ٢٣٩/ل.ر. تاريخ ١٦/٩/١٩٣٩ والمتعلق بتحويل التنظيم القضائي في لبنان إبان الحرب^(٢)، فأعاد إلغاء محكمة التمييز، واللافت في هذا القرار أنه ألغى التمايز بين الدعاوى الإدارية والدعاوى المدنية، بحيث نصّ في مادته السابعة على أن: "المراجعات في المواد الإدارية تحقق ويحكم فيها من قبل المحاكم البدائية وفقاً لأصول المحاكمات الإعتيادية. ويقدم الإستئناف لغرفة محكمة الاستئناف المدنية أو لفرع من فروع هذه الغرفة يعينه الرئيس الأول. غير أن المراجعات لإبطال قرارات رئيس الدولة لسبب تجاوز الصلاحيات والاعتراضات في المسائل الانتخابية تستأنف رأساً إلى الغرفة المدنية أو الغرفة المختلطة إذا كان الأمر يتعلق بدعوى أجنبية. أما الإستئنافات الموجودة أمام الغرفة الإدارية من محكمة التمييز فيجب إحالتها بدون نفقة إلى المحاكم التي تقرر صلاحيتها لذلك".

وبعد كل هذه الجولة الطويلة التي مر بها التنازع الإداري في لبنان خلال أكثر من عشرين عاماً، تنقّلت خلالها القضايا الإدارية بين محاكم التمييز والاستئناف والبدائية، عاد الحق إلى صاحبه الأصيل، وعاد مجلس الشورى للفصل في النزاعات الإدارية وذلك بموجب قرار القائد الأعلى لجيوش الشرق الفرنسي الجنرال دنتر الذي صدر تحت رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ بشأن مجلس الشورى في لبنان^(٣). وقد جرى تعديل بعض أحكام هذا القانون بموجب المرسوم الإشتراعي NI/١٣٧ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٤٢، وتتعلق هذه التعديلات بهيكلية وتنظيم مجلس الشورى^(٤).

(١) راجع المادة ٥٠ من المرسوم الإشتراعي رقم ٦ تاريخ ٣ شباط ١٩٣٠ - الجريدة الرسمية عدد ١١ تاريخ ١٩٣٠/٢/٧ ص ٢.

(٢) الجريدة الرسمية عدد ٨٢ تاريخ ١٠/٢٦/١٩٣٩ ص ٥١٥٤.

(٣) الجريدة الرسمية عدد ٣٨٩٢ تاريخ ١٩٤١/٦/٤ ص ٨٤١٥.

(٤) الجريدة الرسمية ملحق العدد ٣٩٦٠ تاريخ ١٩٤٢/١/٢٨ ص ٩٢٩٨.

وأول ما يلفت النظر في هذا القرار، أنه لم يضيف صفة الهيئة القضائية على مجلس الشورى^(١)، حيث نصّت المادة الأولى منه على أن: "مجلس الشورى هو هيئة إدارية مكلفة مراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية والحكم في القضايا الإدارية". واعتبرته المادة الثالثة أنه هيئة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء.

وقد جاء هذا القرار شاملاً جميع المبادئ التي توصل إليها الإجتهد والقانون الإداري في زمن إصداره، وجميع الأنظمة اللاحقة التي أتت بعده قد تبنت نصوصه مع تعديلات طفيفة أدخلت عليه^(٢).

ومن التغييرات على الأنظمة السابقة أنه ألغى التناحية القضائية بإلغائه مجلس القضايا الأعلى، ومنح مجلس الشورى اختصاصاً تشريعياً عندما أوجبت المادة ٢٣ استشارته في جميع مشاريع القوانين^(٣)، وأوجبت المادة ٣٥ على المحاكم العدلية أن تستأخر الفصل في الدعاوى التي تعرض عليها كلما تضمّن حل هذه الدعاوى تفسيراً يتعلق بصحة عمل إداري لا يكون درسه من صلاحيتها.

كما جعل استصدار قرار ضمني بالرفض ينجم عن سكوت الإدارة مدة شهرين، (المادة ٤٠)، خلافاً للنص السابق الذي كان يحدد هذه المدة بأربعة أشهر (المادة السادسة من القرار ٢٤/٢٦٦٨). وأبقى على نظرية العلم الأكيد (المادة ٤٠)، وأبقى على شفاهية المحاكمة وعلنية الجلسات (المواد ٥٩ إلى ٦٢) ونصّ هذا القرار أيضاً على المراجعة الموازية (المادة ٨٢) كما أقر بوقف المراجعة عند تقديم طلب المعونة القضائية (المادة ٩٧).

وإلى جانب مجلس الشورى اللبناني أوجد الاحتلال الفرنسي مجلس الشورى المختلط وذلك بموجب القرار رقم ٩٧/ل.ر. تاريخ ٣٠/٤/١٩٤١ الصادر عن الجنرال دنتر القائد الأعلى

(١) تنبه المشترك إلى هذا الخطأ القانوني، فأصدر رئيس الجمهورية اللبنانية الفرد نقاش المرسوم الإشراعي رقم N I/١٢٦ تاريخ ١٥/١٢/١٩٤١ والننعلق باعتبار مجلس الشورى في لبنان جزءاً من الهيئة القضائية، وألحقه بوزارة العدلية- الجريدة الرسمية عدد ٣٩٥٠ تاريخ ٢٤/١٢/١٩٤١ ص ٩١٤٤.

(٢) باز، جان- الوسيط في القانون الإداري العام- بدون ناشر طبعة سنة ١٩٧٤ ص ٢٥.
(٣) ألغيت استشارة مجلس شوري الدولة الإلزامية في القضايا التشريعية بموجب المرسوم الإشراعي رقم ١٣٧ تاريخ ٢٨/١/١٩٤٢ الذي ألغى المواد ٢٣-٢٩ من القرار ٨٩/ل.ر. وكذلك ألغى القرار رقم ١٣٣/ل.ر. تاريخ ٦/٦/١٩٤١ المتم له.

لجيوش الشرق، ويتعلق هذا القرار بتنظيم المحاكم في لبنان^(١)، حيث أوجب أن تُرفع القضايا الإدارية التي يكون فيها صالح حقيقي أجنبي أمام هذا المجلس الذي يترأسه قاضي فرنساوي.

وفي فترة لاحقة تبنى المشرع قاعدة أن أصول المحاكمات الإدارية تعتمد على تبادل اللوائح المكتوبة، فألغى المواد المتعلقة بعلنية الجلسات وشفهية المحاكمة، وأقرّ بأن الأحكام القضائية تصدر في غرفة المذاكرة بناءً على أوراق ومذكرات المتداعين. وقد صدر هذا التعديل بتاريخ ١٠/١٢/١٩٤٢ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم NI/٢٦٧^(٢).

الفقرة الثانية: مجلس شورى الدولة بعد الاستقلال

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وانتخاب الشيخ بشارة الخوري رئيساً للجمهورية في ١٩٤٣/٩/٢١. صدر بتاريخ ١٩٤٣/٩/٢٥ مرسوماً كلف بموجبه رياض الصلح تشكيل حكومة الاستقلال الأولى التي تقدمت بمشروع التعديل الرابع للدستور، والذي تضمن تعديل المواد التي تنتقص من السيادة اللبنانية، وتفتتت على صلاحية الهيئات الدستورية. فصدر التعديل الدستوري بموجب قانون ١٩٤٣/١١/٩، الذي ألغى كل النصوص الدستورية المتعلقة بالانتداب الفرنسي. وأما القوانين والأنظمة الصادرة عن سلطات الإنتداب فلم تعمد السلطات اللبنانية في عهد الاستقلال إلى إلغائها، فبقيت سارية المفعول، ومن بينها القرار رقم ٨٩/ل.ر. المتعلق بإنشاء مجلس شورى الدولة، فقد استمرّ هذا المجلس يعمل كهيئة قضائية في لبنان إلى أن صدرَ قانون التنظيم القضائي بتاريخ ١٠/٥/١٩٥٠^(٣)، وألغى مجلس الشورى، وعاد إلى نظام القضاء الموحد. وقسم هذا القانون اختصاصات مجلس الشورى بين الحاكم المنفرد ومحكمة التمييز.

(١) الجريدة الرسمية عدد ٣٨٩١ تاريخ ١٩٤١/٥/٣١ ص ٨٣٩١.
(٢) الجريدة الرسمية عدد ٤٠٥٢ تاريخ ١٩٤٢/١٢/١٦ ص ١٠٦٥٩.
(٣) الجريدة الرسمية ملحق العدد ١٩٥٠/٥/١٠ تاريخ ١٩٥٠/٥/١٠ ص ٢٨٤.

فنصت المادة الثالثة منه على اختصاص الحاكم المنفرد في القضايا الإدارية بنصّها على أن: "ينظر في القضايا الإدارية التالية وفقاً لأصول المحاكمات الحقوقية على أن تظل المعاملات السابقة لإقامة الدعوى خاضعة للأصول الإدارية:

- ١- طلبات التعويض المقدمة عن أضرار وقعت بسبب أشغال عمومية أو بسبب تنفيذ مصالح عمومية.
- ٢- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو مشتريات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العمومية لتأمين سير المصالح العمومية.
- ٣- قضايا الضرائب المباشرة.
- ٤- قضايا رواتب الموظفين العموميين ومعاشات تعاقدهم.
- ٥- في القضايا المتعلقة بأشغال الأملاك العمومية".

ونصت المادة ٢٠ على اختصاصات محكمة التمييز في القضايا الإدارية، وهي أن: "تنظر الغرفة الإدارية في القضايا التالية:

- ١- طلبات الإلغاء بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات والأوامر الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة.
- ٢- النزاعات التي تتعلق بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية والبلديات والمختارين.
- ٣- طلبات إلغاء القرارات الصادرة في القضايا التأديبية بناءً على رأي لجان تأديبية تنشأ وفقاً لقانون الموظفين العموميين إلا في ما يتعلق بمجالس تأديب القضاة والمساعدين القضائيين.

وتتبع بشأن تقديم هذه الدعاوى والحكم بها والطعن بالقرارات الصادرة فيها الأصول والصيغ المتبعة لدى مجلس الشورى".

ولم يدم الأمر طويلاً على اعتماد نظام القضاء الموحد، فبعد أقل من ثلاث سنوات على إلغاء مجلس الشورى، أعاد المشتري اللبناني إنشاءه، وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي

رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٣/١/٩، والمتعلق بإنشاء مجلس الشورى^(١)، الذي نصّ في مادته الأولى على أن تنشأ في وزارة العدل هيئة قضائية تعرف بمجلس الشورى مهمتها الحكم في القضايا الإدارية ومركزها بيروت. وقد مُنح هذا المجلس صلاحية النظر في جميع القضايا الإدارية التي لم يعين لها القانون محكمة خاصة (المادة ٧). وأحالت المادة ٧٨ إلى مجلس الشورى جميع الدعاوى العالقة أمام الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز، والدعاوى العالقة أمام القضاة المنفردين التي أصبحت من صلاحيته شرط أن لا يكون القاضي قد فصل نقطة من نقاط النزاع. ثم ألغى هذا القانون صراحة بموجب المادة ٧٩ منه القرار التشريعي رقم ٨٩/ل.ر.، كما ألغى جميع الأحكام التي لا تتفق مع مضمونه^(٢).

وبعد ذلك صدر المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٥٣/٤/١٠ الذي عيّن الأصول الواجب اعتمادها لتنفيذ أحكام مجلس الشورى. وتلاه المرسوم الإشتراعي رقم ٢٣ تاريخ ١٩٥٥/١/١٥ المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء مجلس الشورى^(٣).

وإلى جانب مجلس الشورى أوجد المشترع المحكمة الإدارية الخاصة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٣ تاريخ ١٩٥٤/١١/٣٠^(٤)،

وقد بدت هذه المحكمة وفقاً لقانون إنشائها بمثابة غرفة خاصة من غرف مجلس الشورى المخصصة بالفصل في نوع معين من القضايا. فهي وفقاً للمادة الثانية تنظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب أشغال عامة، كما تنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو مشتريات أو التزامات أجرتها الإدارات العامة لتأمين سير المصالح العامة، وأخيراً فهي تختص في القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة. وهكذا بدا

(١) الجريدة الرسمية العدد الثاني تاريخ ١٩٥٣/١/١٤ ص ٦٥.

(٢) ينبغي الإشارة إلى أن القرار ٨٩/ل.ر.، هو الأساس الذي استمدت منه جميع أنظمة مجلس الشورى أحكامها، والفروق الجوهرية بين هذه الأنظمة لا تعتبر جوهرية، والسبب في ذلك أن النصوص القانونية في التنازع الإداري إنما هي ثمرة اجتهاد طويل، أوجدها القضاء كمبادئ عامة عصبية على التبدل أو التغيير.

(٣) الجريدة الرسمية العدد الثالث تاريخ ١٩٥٥/١/١٩ ص ٢٧٢.

(٤) الجريدة الرسمية العدد ٤٩ لسنة ١٩٥٤ ص ٨١٠.

اختصاص هذه المحكمة محصوراً في قضايا التعويضات أو القضاء الشامل، وقراراتها قابلة للإستئناف أمام مجلس الشورى (المادة ١٣) أما طلبات إبطال القرارات الإدارية لتجاوز حد السلطة فهي تبقى من اختصاص مجلس الشورى.

وبتاريخ ١٣/٧/١٩٥٩ صدر المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٩ الذي وضع النظام الجديد لمجلس الشورى^(١)، وأطلق عليه تسمية مجلس شورى الدولة^(٢)، وتضمّن هذا النظام الجديد تعديلات جوهرية وإضافات مهمة على النظام السابق، ومن أهم هذه التعديلات ما قد ورد في المادة الرابعة التي وسّعت حجم مجلس شورى الدولة وزادت عدد أعضائه، فبعد أن كان يتألف في ظل النظام السابق من رئيس ونائب رئيس وأربعة مستشارين، ويمثّل الحكومة لديه قاضٍ يعرف بمفوض الحكومة (المادة الثانية من المجموعة الإدارية ٥٣/١٤). أما بموجب المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩ فإن مجلس شورى الدولة يتألف من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين (المادة ٤)، وقد عمل النظام الجديد على وضع التفاصيل لكيفية اختيار أعضاء المجلس وترقيتهم، ومهام كل عضو منهم. كما توسع النظام الجديد في تحديد العقوبات التأديبية وطرق إحالة القاضي إلى المجلس التأديبي والإجراءات أمام هذا المجلس. كما أفرد باباً لتنظيم مجلس شورى الدولة وسير العمل في الهيئات التي يتألف منها، فتألف المجلس من جزء هذا التقسيم من أربع غرف واحدة منها إدارية والثلاث الباقية قضائية (المادة ٢٩) كما أنشأ مجلس القضايا (المادة ٣٥)، وحدد مهام مكتب المجلس، والهيئة العامة. وأدخل بعض التعديلات الطفيفة على أصول المحاكمة لديه، وأوجد المراجعة نفعاً لقانون التي لم تذكر في الأنظمة السابقة، كما أنشأ محكمة حل الخلافات ونظّم أعمالها. كما ألغى المحكمة الإدارية الخاصة المنشأة بالمرسوم الإشتراعي ٥٤/٣ وذلك بموجب المادة ١٤٤ منه.

وكأي تشريعٍ آخر، لم يسلم المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩ من دخول التعديلات عليه، وأهم تعديل يمكن ذكره، هو تصدي المشرع للإلتفاف القضائي على مهلة الطعن رغم تواتر

(١) الجريدة الرسمية عدد ٣٨ تاريخ ١٣/٧/١٩٥٩ ص ١٠٩٦.

(٢) وهي التسمية التي كانت معتمدة في العهد العثماني.

تحديدها في أنظمة مجلس شورى الدولة المتتابة بمدة شهرين، حيث لم تكن هذه المهلة الضيقة موضع راحة القضاة، فاستغلوا عدم وجود نص يمنع سماع مراجعة القضاء الشامل بعد انقضاء مهلة طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة وقبلوا النظر في طلبات التعويض رغم عدم جواز تقديم دعوى إبطال بسبب انقضاء المهلة^(١).

ومن أجل تلافي الانقلاب القضائي على مبدأ مهلة الشهرين وتعطيل مفعوله، صدر مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٨٨١ تاريخ ١٩٦٧/٧/٢٧ الذي أضاف بموجب المادة الثامنة منه إلى المادة ٥٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ فقرة قبل الأخيرة هذا نصها: ان انقضاء مهلة الشهرين على مراجعة ابطال القرار الفردي الصريح او الضمني يسقط ايضا حق مراجعة القضاء الشامل بشأن مفعول القرار من سائر نواحيه. وفي ما يتعلق بالقرارات الفردية السابقة لتاريخ العمل بهذا القانون التي لم يحصل مراجعة بشأنها وكانت ابغت او نفذت تحدد مهلة مراجعة القضاء الشامل بسنة واحدة اعتبارا من تاريخ العمل بهذا القانون^(٢).

ولم يقف الأمر عند حدود التعديل بل عمد المشرع إلى إلغاء المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩، بموجب المادة ١٤٦ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ نظام مجلس شورى الدولة^(٣). وبصدور هذا النظام تكون قد أُقفلت، لغاية تاريخه على الأقل، استبدال أنظمة مجلس شورى الدولة، وإن كان هذا النظام الجديد لم يسلم بدوره من التعديلات العديدة، ومن بينها تعديلات هامان جداً صدر أولهما

(١) م.ش. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٦٢/٤/١٣ بركات / الدولة - م.إ. ١٩٦٢ ص ١٢٢ وبذات المعنى: م.ش. قرار رقم ٤٩٥ - مطر / الدولة - م.إ. ١٩٦٨ ص ١٣٨ - وأيضاً: م.ش. قرار رقم ٢٤٨ تاريخ ١٩٥٨/٦/١٠ - واكيم / الدولة - م.إ. ١٩٥٨ ص ١٩٧. وأيضاً: م.ش. قرار رقم ٣٣٠ تاريخ ١٩٦١/٣/١ - عون / الدولة - م.إ. ١٩٦١ ص ١١٨. وأيضاً: م.ش. قرار رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٢/١/١٧ عطوي / الدولة - م.إ. ١٩٦٢ ص ٣٠. وأيضاً: م.ش. قرار رقم ١١٦٢ تاريخ ١٩٦٤/١٢/١١ - الأسمر / الدولة - م.إ. ١٩٦٥ ص ٢٩. وأيضاً: م.ش. قرار رقم ١٠٥ تاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ - بطرس / الدولة - م.إ. ١٩٦٧ ص ١٣ - وبذات المعنى: م.ش. قرار رقم ١٩١ تاريخ ١٩٦٩/٧/٨ - شركة الإتحاد اللبناني للتجارة / الدولة - م.إ. ١٩٦٩ ص ١٨٧.

(٢) راجع تفصيل ذلك في مؤلفنا: الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة- سلسلة القانون العام العدد الثاني آب ٢٠٠٣ ص ١٥١.

(٣) الجريدة الرسمية ملحق خاص للعدد ٤٩ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٩ ص ١.

سنة ١٩٩٣ والثاني سنة ٢٠٠٠، نكتفي هنا بالإشارة إلى أهم التعديلات التي أدخلها
المشترع على نظام مجلس شورى الدولة:

- التعديل الأول، بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ١٩٨٠/٩/٢٥، الذي أوجب إطلاع الخصوم على تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة، وأجاز الحصول على صورة عنهما بناءً لطلبهم.
- التعديل الثاني، بموجب القانون رقم ٢٩ تاريخ ١٩٨٠/٩/٢٥ والرامي إلى إلغاء الدرجتين الرابعة والثالثة من فئة مستشار معاون رتبة ثانية^(١).
- التعديل الثالث، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٤٤ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٤^(٢) والمتعلق بجواز تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ورؤساء الغرف من بين القضاة العدليين وقضاة ديوان المحاسبة الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام... .
- التعديل الرابع، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦^(٣)، الرامي إلى تعديل بعض الأحكام المتعلقة بتنظيم مجلس الشورى وأصول المحاكمات الإدارية. ومن المفيد التذكير بأن هذين التعديلين الثالث والرابع قد استردا وأعيد العمل بالأحكام القديمة وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٩ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ الذي ألغى المرسومين الإشتراعيين رقم ٤٤ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٤ ورقم ١١١ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ المتعلقين بتعديل بعض احكام نظام مجلس شورى الدولة. وأعاد العمل بجميع النصوص التشريعية والتنظيمية التي ألغيت أو عدلت^(٤).
- التعديل الخامس، بموجب القانون رقم ٩٤ تاريخ ١٩٩١/٩/٢١، الرامي إلى تعديل شروط تعيين رؤساء الغرف والمستشارين معاونين^(٥).

(١) الجريدة الرسمية عدد ٤١ تاريخ ١٩٨٠/١٠/٩ ص ١١٠٥.

(٢) الجريدة الرسمية عدد ٢٦ تاريخ ١٩٨٣/٦/٣٠ ص ٧.

(٣) الجريدة الرسمية عدد ٤٥ تاريخ ١٩٨٣/١١/١٠ ص ١٣٦٠.

(٤) تمّ هذا الإلغاء بالاستناد إلى قانون التفويض رقم ٤ تاريخ ١٩٨٤/٦/٢٢ الذي منح الحكومة حق إصدار المراسيم الإشتراعية لإلغاء وتعديل المراسيم الإشتراعية الصادرة خلال سنتي ١٩٨٢ و ١٩٨٣.

(٥) الجريدة الرسمية عدد ٣٩ تاريخ ١٩٩١/٩/٢٦ ص ٦٧٦.

- التعديل السادس، وهو أشمل هذه التعديلات وتمّ بموجب القانون رقم ٢٥٩ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٦^(١)، وأحدث تغييرات جذرية في معظم أحكام نظام مجلس الشورى، وأدخل العديد من الأحكام الجديد في أصول المحاكمات الإدارية، أهمها العجلة والغرامة الإكراهية وتغيير نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية. كما أعاد تقسيم مجلس شورى الدولة، فبعد أن كان يتألف من أربع غرف واحدة إدارية وثلاث قضائية (المادة ٢٩ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩) ثم أصبح يتألف من ستة وحدات، غرفة إدارية وأربعة غرف قضائية ومجلس القضايا (المادة ٢٣ من ٧٥/١٠٤٣٤)، ثم وبموجب التعديل الحاصل بالقانون ٩٣/٢٥٩، فإن مجلس شورى الدولة أصبح يتألف من سبعة وحدات (مجلس القضايا، وغرفة إدارية وخمسة غرف قضائية).
- التعديل السابع، أجاز لرئيس مجلس شورى الدولة ترؤس أي غرفة قضائية علاوة على الغرفة التي يترأسها^(٢).
- التعديل الثامن، بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ والمتعلق بتعديل بعض مواد مجلس شورى الدولة^(٣)، والتجديد الأساسي هو توسيع نظام العجلة الإدارية، وإعادة إنشاء المحكمة الإدارية، واعتبرها المحاكم العادية للقضايا الإدارية. لكن وبالرغم من مرور أكثر من ١٥ عاماً على صدور هذه التعديلات، إلا أن بعضاً من مواد هذا القانون لم تدخل حيّز التنفيذ (المتصلة بعمل المحاكم الإدارية)، بسبب عدم إنشاء هذه المحاكم حتى تاريخه، لأن وزراء العدل المتعاقبون لم يعمدوا إلى ذلك. حيث تركت المادة ٣٤ الجديدة من نظام مجلس شورى الدولة لوزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة أن يحدد تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الأولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة.

(١) الجريدة الرسمية عدد ٤١ تاريخ ١٩٩٣/١٠/١٤ ص ٩٣٥.
(٢) الجريدة الرسمية ملحق خاص للعدد ٤٥٥٥ تاريخ ١٩٩٤/١١/١٠ ص ١.
(٣) الجريدة الرسمية عدد رقم ٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢ ص ١٧٤١.

المبحث الثاني: تكوين القضاء الدستوري والقضاء الإداري

يتناول هذا المبحث دراسة الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة (المطلب الأول)، وتكوين القضاء الدستوري والقضاء الإداري (المطلب الثاني)، مناقبيات العمل القضائي وأصول الرد والتتحي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

تنص المادة ٢٠ الدستور اللبناني على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها، وقد ورد هذا النص بالصيغة المطلقة، وفي علم القانون فإن المطلق لا يجوز تقييده ويجري على إطلاقه، وبسبب صياغة المادة ٢٠ وفق أسلوب النص الظني الدلالة الذي لا يحصر تأويله في وجه واحد، يظهر أن كلاً من المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة هما من الهيئات القضائية.

الفقرة الأولى: طبيعة المجلس الدستوري

كانت المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري قبل تعديلها تنص على أن ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبيت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. وقد أغفلت هذه المادة بيان طبيعة المجلس الدستوري هل هو هيئة قضائية أم لا، ولهذا وفي أول تعديل لقانون المجلس الدستوري في العام ١٩٩٩ تمّ بيان طبيعة هذا المجلس (القانون رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩) حيث أضيف إلى المادة الأولى المذكورة الفقرة الآتية: " المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية". وبالتالي بحسب هذا التعديل، فإن المجلس الدستوري هو ذو صفة قضائية، ولكن هل يعتبر هذا المجلس جزءاً من السلطة القضائية التي كفل الدستور في المادة ٢٠ منه استقلاليتها في مواجهة السلطتين الدستوريتين الاخرتين: التشريعية والتنفيذية.

تسنى للمجلس الدستوري أن تصدى لمسألة طبيعته القانونية^(١)، حيث قضى المجلس بأنه ليس جزءاً من السلطة القضائية المنصوص عنها في المادة ٢٠ من الدستور، وإنما هو سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالصفة القضائية منشأة بموجب المادة ١٩ من الدستور. ورأى المجلس الدستوري، نفسه بأنه سلطة دستورية أوردها المشرع الدستوري من الباب الثاني من الدستور تحت عنوان "السلطات"، السلطة المشترعة (م١٦) - السلطة الاجرائية (م١٧) - المجلس الدستوري (م١٩) - السلطة القضائية (م٢٠).

لأنه عندما ينشئ المشرع الدستوري مجلساً دستورياً "انما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة المشترعة والسلطة الاجرائية، انما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية الى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة المشترعة والسلطة الاجرائية".

وبهذا الحثية حسم المجلس الدستوري هذا الأمر، واعتبر أن المجلس الدستوري والسلطة القضائية هما سلطتين دستوريتين مستقلتين، وأن للمجلس الدستوري كياناً دستورياً مستقلاً واختصاصاً دستورياً محدداً وان تمتع بالصفة القضائية.

إن التسليم بكون المجلس الدستوري هو هيئة ذات صلاحية دستورية، لا ينفي عنه أنه جزء من السلطة القضائية، ذلك أن التقسيم الثلاثي للسلطات لم يصبح بعد تقسيماً رباعياً، كما أن السلطة القضائية لا تُعرف بالنص، وإنما تُعرف بالمهمة أو الوظيفة التي تؤديها، فكلما كنا أمام هيئة مهمتها الكشف عن الحق وتعيين آثاره، أو الفصل بنزاع وفق أحكام القانون، فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية. لذلك نرى بأن المجلس الدستوري هو هيئة قضائية، ندلي لتأييد رأينا بالحجج الآتية^(٢):

(١) م.د. رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر بمراجعة إبطال القانون ٢٠٠٥/٥٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩.

(٢) عصام إسماعيل: حول تعطيل المجلس الدستوري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- الطبعة الأولى ٢٠٠٦- ص ٥٤-٥٥.

أ- من الطبيعي أن ينشأ المجلس الدستوري، بنصٍ دستوري، وأن لا يكون مشمولاً بنصٍ عام هو نص المادة ٢٠ المخصصة للسلطة القضائية، فطبيعة مهمة المجلس الدستوري تستوجب أن يقرها نص دستوري وليس بأن تصدر بنصٍ قانوني عادي، فالمشترع عندها لن يلتزم بأحكام المجلس ولن يسمح له بمراقبة أعماله فيما لو كان منشأً بنصٍ عادي وليس بنصٍ دستوري.

لذلك كان إنشاء المجلس الدستوري، بنصٍ دستوري أمراً طبيعياً ومنسجماً وطبيعية مهمته، ولا يستدلُّ منه على نية المشترع في أنه رغب بعدم اعتبار المجلس الدستوري جزءاً من السلطة القضائية. (طبعاً مع تجاهلنا للفارق الزمني بين النصين (المادة ١٩ مستحدثة في العام ١٩٩٠، والمادة ٢٠ تعود للعام ١٩٢٦).

ب- هناك أكثر من هيئة قضائية منشأة بنصٍ دستوري، فهل نخرج هذه الهيئات عن إطار السلطة القضائية، ثم نتحدث عن التقسيم السداسي للسلطات؟
فالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء أنشئ بموجب المادة ٨٠ من الدستور، وديوان المحاسبة أنشئ بموجب المادة ٨٧ من الدستور، فهل نعتبر هاتين المحكمتين جهتي قضاء أم لا؟

ج- لم تعدد المادة ٢٠ من الدستور ما هي الهيئات التي تعتبر جزءاً من السلطة القضائية، وإنما وضعت المبادئ الكلية الكبرى التي تسيّر عليها المحاكم، وفي طبيعتها مبدأ استقلالية السلطة القضائية، فما هي حجة المجلس الدستوري لإخراج نفسه من إطار هذه المادة التي تمنحه الاستقلالية إزاء السلطات الأخرى ولماذا نأى المجلس نفسه بعيداً عن تقديرات هذه المادة؟

د- اعتبر المجلس الدستوري أن المادة ٢٠ من الدستور تنص على استقلال القضاء، وأن هذا النص يشمل على السواء القضاء العدلي والقضاء الإداري^(١).

وإذا قارنا بين مهمتي المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، نجد أنهما يتشابهان من حيث طبيعة العمل، فالأول يراقب أعمال السلطة التشريعية وينظر في طعون

(١) م.د. قرار ٢٠٠٠/٥/٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ طعن إبطال بمواد من القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١

انتخابية، والثاني يراقب أعمال السلطة التنفيذية وينظر في طعون انتخابية. وهذا التشابه في طبيعة العمل يجعل من الممكن تصنيف هاتين الهيئتين ضمن ذات السلطة، أي السلطة القضائية.

هـ- ينبغي التمييز بين مفهوم السلطة القضائية، وبين أن تكون الهيئة القضائية مرتبطة تنظيمياً بوزارة العدل، فإذا كانت المحاكم العدلية ومجلس شورى الدولة مرتبطين تنظيمياً بوزارة العدل، فإن هناك هيئات قضائية أخرى هي جزء من السلطة القضائية وغير مرتبطة بوزارة العدل، فمثلاً ترتبط المحاكم العسكرية بوزير الدفاع الوطني (المادة الأولى من قانون القضاء العسكري رقم ٢٤ تاريخ ١٣/٤/١٩٦٨)، ديوان المحاسبة مرتبط برئيس مجلس الوزراء (المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣: "ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء...).

من هنا، نخلص إلى القول، بأنه لا يوجد أي ارتباط بين السلطة القضائية ووزارة العدل، فالمجلس هيئة دستورية مستقلة ذا صفة قضائية يفيد أن المجلس مستقل عن وزارة العدل وهيئاتها القضائية، لكن هذه الاستقلالية لا تنفي عنه الصفة القضائية^(١).

و- أما الحجة الأخيرة، فهي أنه لا اجتهاد في معرض النص الصريح، وطالما أن القانون قد نصَّ صراحة على أن المجلس الدستوري هو هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية. لم يعد جائز نفي الصفة القضائية عن المجلس الدستوري، خاصةً وأن هذه الاستقلالية كما أثبتنا لا تتعارض مع كونه جزءاً من السلطة القضائية (فالقضاء الإداري مستقل عن القضاء العدلي أيضاً).

الفقرة الثانية: طبيعة مجلس شورى الدولة

(١) المجنوب، محمد - القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان- الدار الجامعية ٢٠٠٠ ص ٣٩٦

عندما أنشئ مجلس شورى الدولة بموجب القرار رقم ٢٦٦٨ تاريخ ١٩٢٤/٠٩/٠٦، لم يتضمن هذا القرار تحديداً لطبيعة هذا المجلس. ولما صدر القرار رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ بشأن مجلس الشورى في لبنان^(١)، فإنه لم يضيف صفة الهيئة القضائية على مجلس الشورى، حيث نصّت المادة الأولى منه على أن: "مجلس الشورى هو هيئة إدارية مكلفة مراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية والحكم في القضايا الإدارية". واعتبرته المادة الثالثة أنه هيئة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء. وقد تنبه المشتري إلى هذا الخطأ القانوني، فأصدر رئيس الجمهورية اللبنانية الفرد نقاش المرسوم الإشرافي رقم ١/١٢٦ N تاريخ ١٩٤١/١٢/١٥ الرامي إلى اعتبار مجلس الشورى في لبنان جزءاً من الهيئة القضائية، وألحقه بوزارة العدلية^(٢).

وبعد الاستقلال صدر المرسوم الإشرافي رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٣/١/٩، الرامي إلى إنشاء مجلس الشورى^(٣)، الذي نصّ في مادته الأولى على أن تنشأ في وزارة العدل هيئة قضائية تعرف بمجلس الشورى مهمتها الحكم في القضايا الإدارية ومركزها بيروت.

واستقرت كافة الأنظمة اللاحقة على اضافة الصفة القضائية على مجلس شورى الدولة:

- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المادة ١: مجلس شورى الدولة هيئة تتولى القضاء الاداري ومراقبة اعداد النصوص التشريعية والتنظيمية"، وفي المادة الثالثة: "يرتبط مجلس الشورى بوزير العدلية"، ولم يرد النص صراحة على اعتباره جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية".

- مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ (المادة الأولى): "مجلس شورى الدولة هو محكمة عليا تتولى القضاء الإداري ومراقبة إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، على الوجه المبين في هذا القانون"، والمادة الثانية: "يؤلف مجلس شورى الدولة جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية ومركزه بيروت.

(١) الجريدة الرسمية عدد ٣٨٩٢ تاريخ ١٩٤١/٦/٤ ص ٨٤١٥.
(٢) الجريدة الرسمية عدد ٣٩٥٠ تاريخ ١٩٤١/١٢/٢٤ ص ٩١٤٤.
(٣) الجريدة الرسمية العدد الثاني تاريخ ١٩٥٣/١/١٤ ص ٦٥.

- القانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٢٠٠٠/٥/٣١ (المادة الأولى): "يتألف القضاء الإداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية، على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة ومركزه بيروت، المادة ٢: "يؤلف القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية".

إن اعتبار مجلس شورى الدولة جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، لم يرتقِ وفق اجتهاد المجلس الدستوري إلى صفة الهيئة الدستورية التي لا يمكن للقانون المساس بها أو الخروج عن القواعد الناظمة لاختصاص هذه الجهة القضائية، بحيث لا زال بإمكان المشتري إخراج موضوعات من اختصاص مجلس شورى الدولة وإدخال أخرى ضمن اختصاصه، بل وله إلغاء هذا القضاء أيضاً. فقد اعتبر المجلس الدستوري اللبناني أن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وإن كان من القواعد المسلم بها في الفقه والاجتهاد الإداريين، إلا أنه لا يرقى إلى مرتبة المبدأ الدستوري، ولا يتمتع بالتالي بالقيمة الدستورية^(١). وبالفعل لقد أتى هذا الحكم متوافقاً مع الأحكام القانونية اللبنانية، حيث لا الدستور اللبناني ولا المبادئ القانونية ذات القيمة الدستورية قد تعرّضت لمسألة فصل القضاء الإداري عن القضاء العدلي، وانتفاء النص ذو قيمة دستورية هو الذي أباح للمشتري إلغاء القضاء الإداري مرات عديدة في لبنان دون أن يكون عمله مخالفاً للدستور أو المبادئ الدستورية.

وكان ذلك أيضاً موقف مجلس شورى الدولة في حكم أثار مسألة عدم إنشاء المحاكم الإدارية فأبدى تساهلاً في تأخير تنفيذ القانون واعتبر ذلك من شبيه الاستحالة المبررة، ومما جاء في هذا الحكم: "بما ان المادة ٢٠ من الدستور اناطت بالمشتري وحده امر انشاء المحاكم وتحديد درجاتها واختصاصها وتأمين الضمانات اللازمة للمتقاضين وشروط هذه الضمانات وحدودها . وأن المشتري انشأ المحاكم الادارية - محاكم الدرجة

(١) د.م. قرار رقم ٥/٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤٥٣.

الاولى - وحدد اختصاصها وجعل من مجلس شورى الدولة مرجعاً استثنائياً لاحكامها مشروطاً صدور قرار من وزير العدل لمباشرة تلك المحاكم اعمالها. ولما كان تطبيق النصوص الواردة في القانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠ والمتعلقة بالمحاكم الادارية وصلاحياتها واستئناف احكامها يكون بالتالي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بتاريخ مباشرة هذه المحاكم - محاكم الدرجة الاولى- لاعمالها لا بل انه موقوف على مباشرتها العمل، ويستحيل معه تنفيذ وتطبيق تلك النصوص طالما لم يصدر النص التطبيقي ولم تعين الهيئات القضائية بعد.

وحيث أن القاعدة العامة هي ان النصوص التشريعية الجديدة تطبق فوراً غير انه استقر العلم والاجتهاد على ارجاء تنفيذ احكام هذه النصوص عند استحالة تطبيقها وذلك ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ، وهذا لا يعني ان النصوص الجديدة هي غير نافذة بل هي نافذة باستثناء بعض الاحكام التي تستوجب تدخل السلطة التنفيذية ان لجهة اصدار النصوص التنظيمية التي تجعلها قابلة للتطبيق وان لجهة اصدار الاعمال الادارية التي تقضي بتشكيل الهيئات المكلفة تطبيق التشريع الجديد، وفي انتظار استصدار النصوص التنظيمية او الاعمال الادارية المشار اليها، يرجأ تطبيق النصوص التشريعية الجديدة (١).

المطلب الثاني: تكوين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

الفقرة الأولى: تكوين المجلس الدستوري

لم تحدد المادة ١٩ من الدستور اللبناني عدد أعضاء المجلس الدستوري، فتولت المادة الثانية من قانون إنشاء المجلس الدستوري تحديد عددهم بنصّها على أن يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء يجري اختيارهم وفق شروط وإجراءات خاصة، نتعرف عليها فيما يلي:

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٧٦ تاريخ: ٢٠١٣/٢/٥ انطوان عزام ورفاقه/ الدولة - وزارة الخارجية والمغتربين.

أولاً: العضوية في المجلس الدستوري

١- شروط الترشم

حدد القانون شروط الترشم لعضوية المجلس الدستوري، بخاصة لناحية الهيئات التي يجب أن ينتمي إليه المرشح وخبرته العملية وعمره، حيث أوجب ان يكون المرشح^(١):
 - من بين قضاة الشرف^(٢) الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي، أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة.
 لكن يتبين أن هذه الشروط لم تكن محل استقرارٍ تشريعي، حيث تبذلت شروط اختيار القضاة وأفراد الهيئة التعليمية أكثر من مرة. وهذا ما يظهر من خلال ما يلي:

قانون ٩٣/٢٥٠	قانون ٩٩/١٥٠	قانون ٢٠٠٦	قانون ٢٠٠٨/٤٣
القضاة العاملين والسابقين في القضاء العدلي أو الإداري	القضاة السابقين في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي	القضاة العاملين أو قضاة الشرف	قضاة الشرف في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي
أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون	الأساتذة الأصليين السابقين أو الحاليين في التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون	اساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون عضوان من بين حملة شهادة الدكتوراه في أي من العلوم السياسية والقانونية.	أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية
المحامون	المحامون	المحامون	المحامون

(١) المادة الثالثة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ إنشاء المجلس الدستوري المعدلة وفقاً للقانون ٣٠٥ تاريخ ٢١/٣/١٩٩٤ و القانون رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠/١٠/١٩٩٩ و القانون الصادر بتاريخ ٩/٦/٢٠٠٦، والقانون رقم ٤٣ تاريخ ٣/١١/٢٠٠٨.

(٢) المادة ٩٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ في ١٦/٩/١٩٨٣ قانون القضاء العدلي: يقبل في منصب الشرف القضاة الذين لم تتلهم خلال عشرين سنة من ممارستهم لمهامهم أية عقوبة تأديبية باستثناء عقوبة التنبيه، ويتمتعون عندئذ بامتيازات القضاة. يقبل القضاة في منصب الشرف بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

- أن لا تقل خبرتهم العملية في مجال مهنتهم السابقة عن ٢٥ عاماً، وقد اعتبر القانون رقم ٣٠٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢١ أن مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة المضمومة للقضاة العدليين والإداريين جزءاً من مدة الممارسة المؤهلة التعيين. ولا يبدو أن هذا النص يستفيد منه المحامون الذي انتقلوا للتعليم الجامعي أو العكس.
- وكانت الخبرة العملية المطلوبة في القوانين السابقة على العام ٢٠٠٦ هي ٢٠ سنة، واللافت أن قانون ٢٠٠٦/٦/٩ قد استثنى العضوان من حملة شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والإدارية من شرط ممارسة التعليم لمدة معينة من السنوات.
- لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة.
- أن لا يقل عمره عن الخمسين سنة ولا يزيد عن أربع وسبعين سنة، علماً أن قانون إنشاء المجلس الدستوري وتعديله الأول لم يكوناً ينصان على تحدد عمرٍ معيّن لمن يرغب بالترشح لعضوية المجلس الدستوري، وقد وضع هذا القيد لأول مرة في التعديل العائد لعام ٢٠٠٦.

٣- إجراءات الترشيح

تبدأ إجراءات الترشح لعضوية المجلس الدستوري اعتباراً من افتتاح مهلة الترشح، التي تبدأ قبل تسعين يوماً قبل موعد انتهاء ولاية أحد أعضاء المجلس الدستوري وتنتهي بعد ثلاثين يوماً على بدئها. تكون مهلة تقديم الترشيح في حال شغور مركز أحد الأعضاء عشرة أيام من تاريخ إعلان ونشر شغور المركز في الجريدة الرسمية. وعلى الجهة التي تنتخب أو تعين أعضاء المجلس الدستوري أن تعلن عن مهلة الترشيح ليصار الى تقديم الترشيحات، ومن باب الحرص على تطبيق القانون كان رئيس المجلس الدستوري يرسل كتاباً الى كل من الأمانة العامة لمجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس

النواب، يلفت نظرهما فيه الى ضرورة الاعلان عن موعد الترشيحات لعضوية المجلس الدستوري، لأنه لا يمكن انتخاب أو تعيين أعضاء في المجلس الدستوري الا من بين المرشحين ضمن المهلة التي حددها القانون^(١).

بخلاف هذه المهلة، تتم إجراءات الترشيح واستلام الطلبات تمهيداً لاختيار الأعضاء، وذلك وفق ما يأتي:

- يتقدم المرشح بطلبه بموجب تصريح يرفق به سيرته الذاتية المفصلة ويودعه لدى قلم المجلس الدستوري لقاء إيصال^(٢).
- يطلب قلم المجلس الدستوري الملفات الشخصية للمرشحين من الإدارات أو المؤسسات التي عملوا فيها، وتكون هذه الجهات ملزمة بإجابة الطلب فوراً.
- بخلاف مهلة ٤٨ ساعة من انتهاء المهلة، يُحيل قلم المجلس الدستوري إلى الأمانة العامة لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء لائحة بأسماء الأشخاص الذين تقدموا بترشيحهم إلى المجلس الدستوري مرفقة بالمستندات المطلوبة.
- يعين مجلس النواب خمسة أعضاء بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذي يتألف منه قانوناً في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين في الدورة الثانية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. ويُعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة^(٣).

(١) عصام سليمان – مؤتمر صحفي تاريخ ٢٠١٣/٥/٨ - الوكالة الوطنية للإعلام.
(٢) كان القانون الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٩ والملغى بالقانون رقم ٤٣ تـلـريـخ ٢٠٠٨/١١/٣ يجيز لكل خمسة نواب أن يرشحوا شخصاً واحداً لعضوية المجلس الدستوري، ضمن المهل المبينة اعلاه، ويعتبر الترشيح الموقع منهم والمسجل حسب الاصول المبينة اعلاه بمثابة التصريح ويرفق الترشيح بالسيرة الذاتية المفصلة للمرشح.
(٣) المادة الثانية من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ إنشاء المجلس الدستوري المعدلة بموجب القانون رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٣٠.
وقبل هذا التعديل، كان النص كالاتي: يعين مجلس النواب نصف الأعضاء بالغالبية المطلقة من عدد أعضائه.

كان القانون الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٩ والملغى بالقانون رقم ٤٣ تـلـيـخ ٢٠٠٨/١١/٣ يعطي الدور الأبرز لمجلس النواب الذي يتولى دراسة الملفات ومقابلة المرشحين قبل إحالة طالبات الترشيح للمراجع المختصة.

حيث أوجب القانون الملغى على رئيس قلم المجلس الدستوري ان يحيل الى الامانة العامة للمجلس النيابي فقط التصاريح المودعة لديه مع مرفقاتها خلال مهلة ثمان واربعين ساعة من تاريخ تسجيلها في القلم. فور ورود التصاريح الى الامانة العامة لمجلس النواب، تطلب هذه الاخيرة من الجهة التابع اليها المرشح، عاملا كان أو متقاعدا، تزويدها بنسخة عن ملفه الشخصي.

وبخلال مهلة اسبوع تلي موعد انتهاء مهلة تقديم طلبات الترشيح، يدعى كل من المرشحين الى جلسة مقابلة مع لجنة نيابية مؤلفة من هيئة مكتب مجلس النواب وسبعة اعضاء من لجنة الادارة والعدل النيابية. يجري خلال هذه المقابلة استيضاح المرشح حول سيرته الذاتية والمهنية ورائه. ترفع اللجنة محضر المقابلات التي اجرتها الى المرجعين اللذين يعود لهما حق تعيين اعضاء المجلس الدستوري.

وبحسب هذه النصوص الملغاة التي لم يتسن تطبيقها، كان الدور الأبرز لمجلس النواب الذي يتولى عبر هيئة خاصة دراسة كافة الطلبات وإجراء المقابلات ثم رفع الترشيحات إلى كل الهيئة العامة لمجلس النواب ومجلس الوزراء. يومها أعلن أحد المرشحين (رئيس مجلس القضاء الاعلى السابق القاضي نصري لحد) في كتاب رسمي وجهه إلى رئيس مجلس النواب عن امتناعه عن المثول أمام اللجنة، مستكراً ذلك بقوله لا، للاستيضاح غير المبرر مع وجود سيرة ذاتية لنا، واضحة شفافة، سيرة اربعة واربعين عاما من العمل القضائي والانجازا، وأنهى كتابه بالقول: وعملا بقناعاتي وظروفي والمصلحة الوطنية العليا بابعاد الدستور ومجلسه عن ضغوط ورحمة النافذين ومصالحهم الذاتية والخاصة، اعتذر عن الحضور امام اللجنة النيابية^(١). واستناداً إلى هذه الاعتبارات، ألغى قانون ٢٠٠٦/٦/٩.

(١) جريدة الديار تاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

٣ - مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري

إن مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي منهم. يبدأ احتساب هذه المدة من تاريخ قسم اليمين من قبل جميع الأعضاء^(١).

عَلَّقَ هذا القانون ممارسة أعضاء المجلس الدستوري لمهامهم على أداء القسم، الذي يعدّ بمثابة الإذن الدستوري بمباشرة العمل، حيث يقسم أعضاء المجلس الدستوري قبل مباشرة مهامهم، أمام رئيس الجمهورية، وبخلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تعيينهم، اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بعلمي في المجلس الدستوري بكل أمانة وتجرد وإخلاص متقيداً بأحكام الدستور وأن أحرص على سر المذاكرة الحرص المطلق"^(٢).

٤ - المحظورات والواجبات

إن أول واجبات أعضاء المجلس الدستوري المقررة في القانون هي تأمين العمل في المجلس بصورة منتظمة، وقد وضع هذا القانون قيوداً حتى على تغيب العضو بداعي السفر الذي أخضعه لموافقة رئيس المجلس شرط ألا يقل عدد أعضاء المجلس الحاضرين في اي وقت عن ثمانية أعضاء^(٣).

واستناداً لهذا النص، كان واجب حضور جلسات المجلس واجتماعاته من الأمور التي لا تحتمل النقاش، حيث قرن المشرع تطبيق هذا الموجب بعقوبة وذلك بموجب الفقرة

(١) المادة الرابعة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري، والمادة الثالثة من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٢) المادة الخامسة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.
(٣) المادة ١٥ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

الأخيرة من المادة الرابعة من قانون إنشاء المجلس التي نصّت على أنه: "يعتبر التغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع بمثابة الاستقالة". وكذلك عادت المادة ١٩ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري لتؤكد أنه: "يعتبر مستقياً حكماً العضو الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية من دون عذر مشروع. يثبت التبليغ والغياب في كل مرة في محضر الجلسة التي يتغيب عنها".
أما المحظوات المفروضة على أعضاء المجلس فتتمثل بالآتي:

- لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوزارة أو النيابة أو أية هيئة رسمية أو خاصة مهما كانت (١).
- يحظر على أعضاء المجلس الدستوري أثناء توليهم مهامهم في هذا المجلس ممارسة أي عمل آخر عام أو خاص باستثناء حضور المؤتمرات الدولية والتعليم الجامعي بعد موافقة رئيس المجلس خطياً.
- إذا كان العضو من المحامين العاملين تعلق عضويته حكماً، وينقطع عن ممارسة مهنة المحاماة طيلة مدة عضويته في المجلس.
- لا يحق لأعضاء المجلس الدستوري، خلال مدة عضويتهم، إبداء الرأي والمشورة أو إعطاء الاستشارات والفتاوى في الأمور التي يمكن أن تعرض عليهم وهم مقيدون بموجب التحفظ وبسرية المذاكرة في عملهم (٢)، وتجنب كل ما من شأنه المس بالثقة أو الاعتبار أو الاخلال بمقتضيات مهامهم (٣).
- كل عضو يخالف الواجبات المقررة في الفقرات الثلاثة الأولى يعتبر مستقياً حكماً وللمجلس الدستوري أن يعلن هذه الاستقالة بقرار منه يتخذ بأكثرية سبعة أعضاء (٤).

٥- شغور المركز

(١) المادة ٧ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.
(٢) المادة ٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.
(٣) المادة ٨ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٤) المادة ٨ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.

يشعر مركز أحد أعضاء المجلس بسبب الاستقالة أو العجز الصحي أو الوفاة أو لأي سبب آخر. وقد أجاز القانون لأعضاء المجلس الدستوري الاستقالة من عضوية المجلس بكتاب خطي يقدمه الى رئيس المجلس. وللعضو المستقيل ان يرجع عن استقالته بكتاب خطي ايضاً يقدمه الى رئيس المجلس قبل انعقاد جلسة البتّ بهذه الاستقالة^(١).

وإلى جانب الاستقالة، يعتبر مستقياً حكماً^(٢):

- العضو الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية من دون عذر مشروع، حيث يثبت التبليغ والغياب في كل مرة في محضر الجلسة التي يتغيب عنها.
- العضو الذي يخالف الحظر المفروض على اعضاء المجلس الدستوري بموجب المادة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس الدستوري. على أن تثبت المخالفة بموجب تحقيق يجريه الرئيس شخصياً او بواسطة احد اعضاء المجلس، وينظم به محضراً يعرض على الهيئة العامة، ويحفظ لدى الرئيس بعد اقراره من قبلها.
- العضو الذي يتخلف من دون عذر مشروع تقدره الهيئة العامة عن متابعة المذاكرة التي شارك فيها او يمتنع عن توقيع القرار الصادر بنتيجتها^(٣).

يعلن المجلس حصول الشغور وانتهاء الولاية بقرار يصدر باكثرية سبعة اعضاء على الاقل^(٤)، ويبلغ رئيس المجلس ذلك خلال أسبوع إلى المرجع الذي اختار العضو الذي شغل مركزه لأخذ العلم وتعيين عضو بديل. يعين هذا المرجع العضو البديل خلال شهر من تاريخ أخذ العلم بالطريقة ذاتها التي عين بها العضو الأصيل وللمدة المتبقية من

(١) المادتان ١٧ و ١٨ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

(٢) المادة ١٩ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري .

(٣) المادة ٣٩ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ .

(٤) المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري .

ولايته. لا تطبق على العضو البديل قاعدة عدم التمديد إذا كانت المدة المتبقية من ولاية العضو الأصلي تقل عن سنتين^(١).

عند انتهاء الولاية، يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة اعمالهم الى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين^(٢)، مع إعادة التذكير أنه اعتباراً من تاريخ ٥ حزيران ٢٠١٥ أصاب الشغور المجلس الدستوري، الذي انتهت ولاية أعضائه العشرة، فجرى اعتماد الحلّ الاستثنائي المتمثل باستمرار الولاية حتى تعيين البديل.

وبالمقارنة مع قضاة مجلس شوري الدولة، فإن نظامهم لا يعرف الاستمرارية حتى تعيين البديل، بل أوجد قانون المجلس نظاماً آخر لملء الفراغ في رئاسة المجلس وفي الغرف القضائية، حيث جاء في المادة ٣٨ من نظام مجلس شوري الدولة أنه في حال شغور المركز او غياب الرئيس او تعذر ممارسته الوظيفة يقوم مقامه رئيس الغرفة الذي له الاولوية وفقاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة الرابعة عشرة^(٣) ولا يستفيد من يقوم مقام الرئيس الاصيل من مخصصات الوظيفة.

أما عند غياب رئيس الغرفة فإن المادة ٣٧ من نظام مجلس شوري الدولة قد أجازت أن يقوم بمهامه المستشار الاعلى درجة. وبالنسبة للمستشارين فإن لدى مجلس شوري أعداد من المستشارين والمستشارين معاونين بحيث لا يصح البحث في مسألة شغور بمركز المستشارين.

٦ - الحق في نقاضي تعويض نهاية الولاية

(١) المادة الرابعة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري ، والمادتان ٥ و٦ القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٢) المادة الرابعة من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٣) المادة ١٤: تعطى الاولوية لرئيس المجلس ثم لمفوض الحكومة ثم للعضو الاعلى فئة واذا تساوت الفئة فللعضو الاعلى درجة، واذا تساوت الفئة والدرجة والاقدمية فللعضو الاقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فللكبير سناً.

بعد انتهاء حالة ولاية أعضاء المجلس الدستوري بتعيين البديل أو بعد التعيين وفق الأصول قبل انتهاء الست سنوات المحددة لولاية عضو المجلس الدستوري أو عند سقوط العضوية بالقرعة^(١)، يحق للعضو من غير أساتذة التعليم العالي العاملين في القطاع العام وكل من لا يخضع لأحكام قانون الوظيفة العامة تعويض يعادل بدل شهرين عن كل سنة خدمة في المجلس الدستوري ويحسب على أساس مخصصات الشهر الأخير. يُدفع هذا التعويض كاملاً للعضو أو لورثته إذا لم يكمل ولايته لسبب العجز الصحي المثبت وفقاً للأصول أو لسبب الوفاة.

يفقد العضو هذه الحقوق في حال الاستقالة. أما أستاذة التعليم العالي في القطاع العام والأعضاء الخاضعون لأحكام قانون الوظيفة العامة، فيُعتبرون بحكم المنتدبين ويعودون إلى ممارسة عملهم عند انتهاء عضويتهم في المجلس الدستوري وتُحسب لهم فترة عملهم بمثابة خدمة فعلية ويحتفظون بحقهم في التدرج وذلك مع التقيد بأنظمة التقاعد والصرف من الخدمة^(٢).

ثانياً: هيئات المجلس الإدارية والقضائية

١- الهيئات الإدارية

يدار المجلس من قبل رئيس ومكتب مجلس وهيئة عامة

I - رئيس المجلس:

(١) كانت تنص على إجراء القرعة المادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣ التي جاء فيها: تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس الدستوري المعينة بعد صدور هذا القانون، بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس الدستوري، ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويُعين خمسة أعضاء بدلا عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الذين سقطت عضويتهم بالقرعة وفقاً لأصول التعيين المنصوص عليها في القانون.

لكن مبدأ القرعة ألغي بموجب القانون رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢.

(٢) الفقرة و من المادة الثالثة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري .

بعد أداء اليمين يجتمع أعضاء المجلس الدستوري بدعوة من رئيس السن أو يطلب ثلاثة منهم عند الاقتضاء، وينتخبون من بينهم بالاقتراع السري رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وذلك بالغالبية المطلقة من عدد أعضاء المجلس في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية في الدورة الثانية وفي حال تعادل الأصوات يعتبر منتخباً الأكبر سناً. يمارس الرئيس في ما يتعلق بالمجلس الدستوري، للصلاحيات التي تنيطها القوانين والانظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية^(١)، يقوم نائب الرئيس مكان الرئيس في حال غيابه او تعذر قيامه بمهمته^(٢).

II - مكتب المجلس:

يتألف مكتب المجلس من رئيس المجلس ومن عضوين تنتخبهما الهيئة العامة بالاكثرية النسبية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وتنتخب من بينهما اميناً للسر، وعند تساوي الاصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً^(٣). وهو يتولى السهر على حسن سير العمل في المجلس ورعاية شؤون موظفيه، واتخاذ القرارات المناسبة في هذا الخصوص، وتحضير مشروع موازنة المجلس والاشراف على تنفيذها.

III - الهيئة العامة:

تتألف الهيئة العامة من جميع اعضاء المجلس الدستوري، ويرأسها رئيس المجلس^(٤)، تجتمع الهيئة العامة مرة في الشهر على الاقل بدعوة من رئيس المجلس او بناء على طلب ثلاثة من اعضائها، وتتخذ قراراتها في الشؤون الادارية والمالية بالغالبية النسبية، وعند تساوي الاصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً. ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور

(١) المادة ٢١ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

(٢) المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

(٣) المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

(٤) المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

ثمانية اعضاء على الاقل. ينظم لكل جلسة محضر بوقائعها بالمقررات المتخذة فيها،
يوقعه رئيس الهيئة وامين سرها، ويحفظ هذا المحضر لدى رئيس المجلس^(١).

٢- الهيئة قضائية

خلافاً لمجلس شورى الدولة الذي يضم ٦ وحدات قضائية ووحدة استشارية، فإن المجلس الدستوري يضم هيئة قضائية واحدة. يجتمع المجلس الدستوري كهيئة قضائية بناء على دعوة من رئيسه أو من نائبه في حال غيابه في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، ويتم تبليغ موعد الجلسة بالطرق الإدارية. كما يجتمع المجلس استثنائياً بناء لطلب ثلاثة من أعضائه. ولا يعتبر المجلس منعقداً بصورة أصولية إلا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل^(٢). يصدر القرار في غرفة المذاكرة في مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة^(٣)، فإذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار^(٤)، لقد طبقت هذه الفقرة الأخيرة مرة واحدة حتى اليوم في معرض النظر بالطعن بعدم دستورية القانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٣١/٥/٢٠١٣، تمديد ولاية مجلس النواب " حيث تغيب يومها عن الجلسات الاعضاء محمد بسام مرتضى واحمد تقي الدين وسهيل عبد الصمد. فنظم رئيس المجلس محضراً بأن القانون أصبح نافذاً بفعل تعذر صدور قرار عن المجلس الدستوري لعدة فقدان النصاب.

تتخذ قرارات المجلس الدستوري كهيئة قضائية بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وفي النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية. وهي تُوقع من الرئيس ومن جميع الأعضاء الحاضرين ويسجل

(١) المادة ٢٨ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٢) المادة ١١ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.
(٣) المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.
(٤) المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

العضو أو الأعضاء المخالفون مخالفتهم في ذيل القرار ويوقعون عليها وتعتبر المخالفة جزءاً لا يتجزأ منه وتنتشر وتبلغ معه»^(١). وكان النص السابق على التعديل الحاصل بموجب قانون ٢٠٠٦/٦/٩ أن تتخذ قرارات المجلس الدستوري بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وبالأكثرية النسبية من الأعضاء الحاضرين في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية وإذا تساوت الأصوات يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً. وأوجب أن توقع القرارات من الرئيس وجميع الأعضاء الحاضرين بمن فيهم الأعضاء المخالفين وتبقى المخالفة شفوية ولا يشار إليها ولا إلى صاحبها لا في محضر الجلسة ولا في القرار.

الفقرة الثانية: تكوين مجلس شورى الدولة

يختلف مجلس شورى الدولة عن المجلس الدستوري لناحية شروط اختيار أعضائه وآلية اختيارهم، وكذلك لناحية هيئاته القضائية والإدارية

أولاً: أعضاء مجلس شورى الدولة

يتكون مجلس شورى الدولة اللبناني من رئيس، مفوض حكومة، رؤساء غرف، مستشارين، ومستشارين معاونين:

١- رئيس مجلس شورى الدولة

يُعيّن رئيس مجلس شورى الدولة بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في الدرجة ١٢ وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة ١٢ وما فوق ومن خارج المجلس من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.

(١) المادة ١٢ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري.

رئيس مجلس شورى الدولة دائماً هو قاضيٍ بخلاف رئيس المجلس الدستوري الذي لا يشترط به أن يكون قاضياً. وفي حال غياب لرئيس مجلس شورى الدولة أو شغور مركزه أو تعذر ممارسته لوظيفته، فلا يتولى نائب الرئيس صلاحياته كما هو الحال في المجلس الدستوري، بل يقوم مقامه رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفقاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة الرابعة عشرة من نظامه، التي توجب أن تعطى الأولوية لرئيس المجلس ثم لمفوض الحكومة ثم للعضو الأعلى فئة وإذا تساوت الفئة فللعضو الأعلى درجة، وإذا تساوت الفئة والدرجة فللعضو الأقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فللكبير سناً. وقد اشترط القانون أن لا يستفيد من يقوم مقام الرئيس الأصيل من مخصصاته الوظيفية.

يمارس رئيس مجلس الشورى الصلاحيات الآتية:

- الرئيس التسلسلي الأعلى من الناحيتين الإدارية والمالية،
- رئاسة مكتب المجلس،
- رئاسة مجلس القضايا،
- رئاسة هيئة مجلس شورى الدولة،
- رئاسة الغرفة الإدارية،
- رئاسة المجلس التأديبي
- رئاسة إحدى الغرف القضائية.
- رئاسة أي غرفة قضائية من الغرف القضائية.
- يتولى رئيس المجلس أعمال الإدارة، ويقوم بالتفتيش القضائي الإداري بنفسه أو بواسطة من ينتدبه من الأعضاء،
- يحدّد مهام الموظفين ويوزع العمل بينهم،
- يفوض بعض اختصاصاته الإدارية إلى المستشار المعاون المشرف على الدوائر الإدارية، أو أي مستشار معاون آخر.

٢- مفوض الحكومة

يعين مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل من بين:

- رؤساء الغرف الذين هم في الدرجة ١٢ وما فوق.
- المستشارين الذين هم في الدرجة ١٢ وما فوق.
- أمّا من خارج المجلس من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.

إن مفوض الحكومة هو نائب رئيس مكتب مجلس شورى الدولة، ونائب رئيس المجلس التأديبي (المادة الرابعة والعشرون المعدلة بالقانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠). يؤازر مفوض الحكومة الغرف في مجلس شورى الدولة، فيكون لديه أربعة معاونين على الأكثر يُعيّنون من بين المستشارين أو المستشارين معاونين بمرسوم يُتخذ بناءً على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل. يؤدي مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه مطالعته المعدلة في جميع الدعاوى المقدّمة إلى مجلس شورى الدولة، أمّا أمام مجلس القضايا فيتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعته وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الأول.

٣- رؤساء الغرف

يتمّ تعيين رئيس الغرفة في مجلس شورى الدولة (أو رئيس المحكمة الإدارية) بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل، بعد موافقة مكتب المجلس من بين:

- المستشارين الذين هم في الدرجة العاشرة فما فوق (المادة السادسة، الفقرة الأولى المعدلة بالقانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠).
- من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق.

٤- المستشارون بمجلس شورى الدولة

- يتمّ تعيين المستشارين بمجلس شورى الدولة بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين:
- المستشارين معاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية الذين هم في الدرجة السابعة وما فوق.
 - القضاة العدليين الذين هم في الدرجة السابعة وما فوق، وقضاة ديوان المحاسبة بالدرجة التي توازي الدرجة السابعة.
 - موظفي الفئة الأولى الحائزين على إجازة في الحقوق اللبنانية، ومارسوا وظيفة تشترط حياة الإجازة في الحقوق منذ خمس سنوات على الأقل في مجلس الخدمة المدنية، أو التفتيش المركزي، أو المجلس التأديبي العام.
 - موظفي الفئة الأولى في الإدارات والمؤسسات العامة ومجلس النواب الحائزين على إجازة في الحقوق اللبنانية والذين مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات على الأقل،
 - موظفي الفئة الثانية في الإدارات والمؤسسات العامة الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام.
 - الحائزين على شهادة دكتوراه في الحقوق ومارسوا التعليم العالي، كأستاذ أصيل منذ عشر سنوات كاملة على الأقل، في كليات ومعاهد الحقوق وإدارة الأعمال المعترف بها رسمياً.
 - المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس عشرة سنة على الأقل، شرط ألا يكونوا قد تجاوزوا الثامنة والأربعين من العمر، شرط الحفاظ على ترفيع المستشارين معاونين:
- وقد اشترطت المادة السابعة عدم تجاوز عدد المستشارين المعيّنين من خارج فئة المستشارين معاونين (أو المستشارين في المحاكم الإدارية) نصف عدد مجموع المستشارين الملحوظ في الملاك.

٥- المستشارون معاونون بمجلس شورى الدولة

نصت المادة الثامنة من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ على أن: "يعين القضاة المتدرجون الناجحون في معهد الدروس القضائية المعلنة أهليتهم قضاة أصيلين في الدرجة الأولى (الأخيرة) في المحاكم الإدارية، وذلك بمرسوم يتخذ بناءً على اقتراح وزير العدل". وأجازت هذه المادة نقل القاضي من المحكمة الإدارية إلى مجلس شورى برتبة مستشار معاون بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة بقرار من وزير العدل. على أن يكون قد مضى خمس سنوات على الأقل من تاريخ تعيينه قاضياً بالمحاكم الإدارية، كما نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على إمكانية تعيين المستشار في المحكمة الإدارية من الفئات الآتية:

١- القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الثالثة وما فوق.

٢- المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط ألا يتجاوزوا الأربعين من العمر.

وقد حددت المادة الثالثة عشرة من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ كيفية إلحاق المستشارين معاونين أو أعضاء المحاكم الإدارية بعملهم، بإحدى الغرف القضائية أو لدى مفوضية الحكومة أو لدى المحاكم الإدارية، وذلك بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة بعد أخذ رأي مكتب المجلس. أما إلحاقهم بوزارة العدل فيكون بقرار من الوزير بعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة.

وطبقاً للفقرة الأولى من المادة التاسعة من هذا القانون: يعين المستشار معاون بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل، وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة. ويجري التعيين في الدرجة الأخيرة في الرتبة، فإذا كان راتبه يفوق راتب الدرجة الأخيرة فإنه يُعين في الدرجة التي يوازي راتبها راتبه، مع احتفاظه بالقدم المؤهل للتدرج، ويكون ذلك بمرسوم يُتخذ بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مجلس شورى الدولة.

ثانياً: هيئات مجلس شورى الدولة الإدارية والقضائية

يتشابه المجلسين لناحية تشكيل الهيئات الإدارية، ويختلفا لناحية أن المجلس الدستوري يتألف من هيئة قضائية واحدة في حين أن مجلس شورى الدولة يتألف من مجلس القضايا وخمسة غرفٍ قضائيةٍ يضاف إليها غرفة استشارية.

١- الهيئات الإدارية

I- مكتب مجلس شورى الدولة:

يتألف مكتب مجلس شورى الدولة من:

- رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً.
- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة نائباً للرئيس.
- رئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً.
- رؤساء الغرف لدى مجلس شورى الدولة أعضاء.
- ثلاثة رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة (غير معينين حتى تاريخه)

تتحصر مهمة مكتب المجلس في السهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله، وحسن سير العمل، ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن. ويمارس الصلاحيات التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة بمقتضى قانون القضاء العدلي. يجتمع مكتب مجلس شورى الدولة بناءً على دعوة من رئيسه، أو من نائب الرئيس عند غيابه، كما يحق لوزير العدل أن يدعو المكتب إلى الانعقاد لبحث مسألة معينة، ولا يكون الاجتماع قانونياً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس ونصف الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً. وتُتخذ القرارات بغالبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً. بحيث تكون قرارات مكتب المجلس نافذة بحد ذاتها دونما حاجة إلى استصدار أي نص آخر، وتبلغ إلى وزارة العدل. تُعقد عادة جلسة مشتركة مع وزير العدل في الحالات التي يوجب فيها القانون موافقة الوزير على قرارات المكتب لبحث نقاط الخلاف، ويُعرض الأمر على مجلس الوزراء

خلال مهلة شهر واحد إذا استمر الخلاف بينهما، ويُبت به بعد الاستماع إلى رئيس مجلس الشورى الذي يعرض وجهة نظر المكتب.

II- هيئة مجلس شورى الدولة

تتألف الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة من جميع أعضاء المجلس، وهي تجتمع مرة كل سنة في شهر تشرين الأول بناءً على دعوة الرئيس، ولا يمكنها المذاكرة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل، وتُتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، وتكون الاجتماعات سرّية. يقوم رئيس المجلس بعرض تقرير عن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة، ويعرض الإصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة، ويتمّ تبليغ مقرّرات هذه الهيئة العامة إلى وزير العدل بواسطة رئيس المجلس.

٣ - الغرف القضائية والاستشارية

يتولى الاعمال القضائية والاستشارية في مجلس شورى الدولة، سبع وحدات: مجلس القضايا، خمس غرفٍ قضائية وغرفة إدارية.

I- مجلس القضايا

يتألف مجلس القضايا من رئيس مجلس الشورى (رئيساً)، رؤساء الغرف القضائية (أعضاء)، وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس الشورى في بداية كل سنة قضائية (أعضاء).

يجتمع مجلس القضايا برئاسة رئسه، وعند تعذر حضوره تعود الرئاسة لرئيس الغرفة الذي له الأولوية (العضو الأعلى درجة، وإذا تساوت الدرجة، فعضو الاقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فلاكبر سناً)، ويجب أن تصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل، وعند تعادل الأصوات يُعتبّر صوت الرئيس هو المرجح.

تبرز أهمية مجلس القضايا لناحية ضرورة اعتبار المبادئ التي تتطوي عليها قراراته، ملزمة للغرف القضائية، وهذا ما يسهم في توحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة.

تحال القضايا إلى مجلس القضايا وفق الأسس الآتية:

- يجوز لرئيس مجلس الشورى إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا في أية مرحلة من مراحل المحاكمة، وفي هذه الحالة تُرْفَع يد الغرفة عن الدعوى حكماً بمجرد صدور القرار.
- يمكن لمفوض الحكومة أو لرئيس الغرفة أن يطلب إحالة دعوى إلى مجلس القضايا، في هذه الحالة يعود لمكتب المجلس اتخاذ القرار بشأن هذا الطلب في مهلة ثلاثة أيام. ولا يقبل هذا القرار غير المعلل أي طريق من طرق المراجعة،
- تُعتبر دعاوى القضاة والدعاوى المقدمة نفعاً للقانون من صلاحية مجلس القضايا حكماً.

II- الغرفة الإدارية

تتألف الغرفة الإدارية من رئيسٍ وعضوين، يرأسها عادةً رئيس مجلس الشورى إلا أنه له إنابة أحد رؤساء الغرف ليرأس هذه الغرفة. كما يتولى رئيس المجلس، تكليف واحد أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين معاونين للاشتراك في أعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل. تختص هذه الغرفة بإبداء الآراء الاستشارية الإيجابية والاختيارية للإدارات العامة. ونلاحظ أن المجلس الدستوري ليس له وظيفة استشارية لمجلس النواب أو لرئيس الجمهورية.

III-الغرف القضائية

تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح مكتب مجلس الشورى.

وهي حالياً خمس غرف قضائية، تتوزع الأعمال بينها كالتالي:

- الغرفة الأولى: قضاء الابطال
- الغرفة الثانية: الاستملاك، العقود ادارية، الالتزامات
- الغرفة الثالثة: مسؤولية، اشغال عامة، التراخيص
- الغرفة الرابعة: الوظيفة العامة
- الغرفة الخامسة: محلات مصنفة وضرائب ورسوم ومنازعات انتخابية

تتألف كل غرفة قضائية من رئيس واثنين من المستشارين على الأقل، ويُحَقَّق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها. يجوز لرئيس المجلس أن يرأس أية غرفة من الغرف القضائية علاوة على الغرفة الإدارية التي تكون برئاسته. يسمي رئيس الغرفة، المستشار المقرر الذي يتولى إجراء التحقيق في المراجعة القضائية ووضع تقريره حولها، وفي حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة. يمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر، وعند عدم تمكن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب، أو أي سبب آخر، ينتدب مكتب المجلس مستشارين من الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال الغرف المختصة.

وقد حظرت المادة ٤٢ أن تضم الغرفة الواحدة أعضاء تربطهم صلة قرى أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة، كما منعت اشتراك العضو في دعوى يكون طرفاً أو وكيلاً فيها أحد أقاربه أو أصهاره، أو قضى بها أحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة نفسها.

ثالثاً: مقارنة نتائج الغياب عن جلسات المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

سبق أن ذكرنا بأن المجلس الدستوري هو هيئة قضائية واحدة مؤلفة من عشرة قضاة، ولا يعتبر منعقداً بصورة أصولية إلا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل، وأن قرارته تتخذ بأغلبية ٧ أعضاء. بحيث أن غياب ثلاثة من أعضائه سيؤدي إلى عمد انعقاد هيئة

المجلس وبالتالي يصبح من المتعذر أن يصدر القرار في المهلة القانونية المحددة بخمسة عشر يوماً وهي مهلة إسقاط بحيث إذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول.

وهكذا يبدو واضحاً تأثير غياب أعضاء المجلس الدستوري على ممارسة المجلس لصلاحيته الدستورية، إذ لم يتنبه المشرع لهذه المسألة فلم يعمد إلى وضع بدائل لحالة الغياب أسوةً بما هو معتمد لدى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء حيث أقر القانون وجود أعضاء رديفين لإكمال الهيئة عند الاقتضاء^(١).

ولهذا فإن غياب عضو المجلس الدستوري يؤدي إلى تعطيل المجلس في حال كان الغائبون ثلاثة أعضاء. ومن أجلّ حث الأعضاء على عدم التغيب وضع القانون عقوبة الإقالة الحكيمة لكلّ عضو يتغيب ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع^(٢).

أما لدى مجلس شورى الدولة فلا تأثير للغياب على اجتماع الهيئات القضائية، حيث أوجد المشرع حلاً لتلافي تعطيل عمل غرف مجلس شورى الدولة، فإذا تغيب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة (المادة ٣٧ من نظام مجلس شورى الدولة)، وأما في حال عدم تمكن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب أو أي سبب آخر ينتدب مكتب مجلس شورى الدولة مستشارين في الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال الغرف الناقصة (المادة ٤١ من نظام مجلس شورى الدولة). علماً أن التغيب بدون عذر هو إخلال بالواجبات، ويؤلف خطأً مسلياً بموجب ملاحقة المتغيب أمام مجلس التأديب.

(١) المادة الثانية من القانون رقم ١٣ تاريخ ١٨/٨/١٩٩٠: "تسمي محكمة التمييز بجميع غرفها، بعد نشر هذا القانون، القضاة العدليين الثمانية، المنصوص عنهم في المادة ٨٠ من الدستور، الأعلى رتبة حسب درجات التسلسل القضائي بمن فيهم الرئيس. وتسمي ثلاثة قضاة عدليين أعضاء احتياطيين وفقاً للاصول والشروط ذاتها.

(٢) المادة ١٩ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري

المطلب الثاني: مبادئ العمل القضائي وأصول الرد والتنحي

كرس الاعلان العالمي لحقوق الانسان مبدأ اساسيا هو حق كل شخص في محاكمة عادلة امام محكمة مستقلة ومتجردة، والدستور اللبناني نص في المادة السابعة منه: " ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون على السواء بالحقوق المدنية والسياسية...". وفي المادة العشرين: " ان القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم...".، وتعدّ هذه المبادئ من المسلمات لكون العمل القضائي الفعلي لا يستقيم ولا يؤدي ثماره بالشكل الامثل الا اذا سار متكافئا مع مجموعة من القواعد والمبادئ الأصلية ذات الصلة الوثقى بما يمكن ان يسمى قيم القضاء ومناقبه او ادايه واخلاقياته التي هي صمام امان وخير ضابط لتطبيق القانون تطبيقا سليما ولاكتساب ثقة الناس بالقضاء.

وتحقيقاً لهذه الغاية المثلى وضع القضاة لأنفسهم جملة مبادئ مستوحاة من طبيعة المهمة الملقة على عاتقهم، وأتاح القانون للقضاة الضمانات الكافية لأداء مهامهم، كما أجاز للمتخصصين طلب رد القاضي لأسباب متصلة بهذه المبادئ.

الفقرة الأولى: مبادئ العمل القضائي

يتحلى القاضي سواءً أكان منتمياً إلى القضاء الدستوري أو الإداري بثماني خصال هي: الاستقلال . التجرد . النزاهة . موجب التحفظ . الشجاعة الادبية . التواضع . الصدق والشرف . الاهلية والنشاط (١).

١- استقلال القضاء واستقلال القاضي: هما مفهومان متكاملان ولازمان لصيانة مبدأ الشرعية، يكون القاضي مستقلاً ازاء الناس وازاء المجتمع بوجه عام وازاء فرقاء النزاع بوجه خاص، بحيث يمتنع عليه اقامة اي علاقة غير ملائمة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويمارس مهماته معتمداً على تقديره المهني للوقائع وبمناى عن اي تحريض.

(١) القواعد الاساسية لأخلاقيات القضاء، من إعداد اللجنة المؤلفة من القضاة: طانيوس الخوري، غالب غانم، فيليب خيرالله، طارق زيادة، والمشكلة بموجب قرار وزير العدل رقم ١/٧٧ تاريخ ١٤/١١/٢٠٠٤

٢- التجرد: حالة ذهنية تعكس الصفاء الذهني لدى القاضي وتتم عن استعداده لممارسة وظائفه مجتنباً الأفكار المسبقة، بحيث إذا وجد القاضي أنه لن يكون متجرداً وجب عليه المبادرة الى التحي تلقائياً كلما توافرت الاسباب الملحوظة في القانون، او كانت هناك اسباباً جدية او تضارباً بين ممارسة وظيفته القضائية وبين مصلحته الخاصة او مصلحة من يرتبط وياهم بروابط القرابة. والحياد: وجه من وجوه التجرد وبمقتضاه يمنع على القاضي ان يمارس اي نوع من انواع الانتقائية في ما يتخذه من قرارات، كذلك فإن المساواة هي وجه من وجوه الحياد بحيث يتمتع عند ممارسة وظائفه القضائية عن الانحياز الى هذا دون ذلك من الفرقاء.

٣- النزاهة هي الكلمة الاكثر تداولاً بين الناس لنعت القاضي المتميز بالاستقامة والامانة والشفافية وبنظافة اليد التي لا يلوثها اغراء، وبمقتضاها على القاضي بذل كل جهد ممكن حتى لا يكون سلوكه محل ارتياب ولوم من قبل اي مراقب غير متحيز. وتستدعي النزاهة من القاضي ان يكون دائم التنبه والحذر تجاه كل ربح او نفع وتجاه كل من يسعى لتقريبه منه بسبب المهمات التي يمارسها.

٤- موجب التحفظ: أي امتناع القاضي عن المجاهرة بأي رأي من شأنه زرع الشك لدى المتقاضين حول تجرده حتى ولو كانت له اراء خاصة يضمنها الدستور والمواثيق، امتناعه عن التعليق العلني على قرارات قضائية صادرة عن سواه او ما من شأنه النيل من قدر المحكمة التي صدرت عنها، والا يروج للقرارات التي يتخذها، وعليه حفظ سر المذاكرة ومؤتمناً على حرمة المداولات وسرية التحقيقات، والا يبوح باية معلومات وصلت اليه عن طريق ممارسة وظيفته.

٥- الشجاعة الادبية: وتعني مواجهة لا هروب، وهي صلابة تجعل القاضي لا يتلعثم لسانه ولا يتعثر قلمه، فيقول نعم ولو كان الراجح هو الاوضع، ولا وان كان الخاسر هو الارفع، ولن يستقيم حكم ولن تشيع عدالة الا اذا عزز القاضي ثقته بنفسه ولا مجال لضعافه. قد يكون القاضي في موضع حرج (العلائق الشخصية، سطوة المال، النفوذ السياسي) لكن ينبغي التشديد على انه في اكثر اللحظات حرجاً لا

يصح للقاضي ان ينسى ان القرار بيده، والقلم بيده، فليكتب اذا ما يمليه عليه الضمير.

٦- التواضع: البساطة وجه من وجوه التواضع فكل تعقيد في المظهر وفي الاسلوب، وكل فظاظة في القول والتصرف، قد ينتهي الى نتائج سلبية مما قد يؤدي الى زعزعة الثقة بأحكامه، كذلك فإن الهدوء وجه اخر من وجوه التواضع وهو من امضى الاسلحة نفاذاً، فالغيظ باب الى فقدان السيطرة على النفس وعلى الموقف.

٧- الصدق والشرف: ان مصطلحي الصدق والشرف، ليسا غريبين عن الالتزامات الاخلاقية التي يفرضها القانون اللبناني على القضاة، فاليمين التي يقسمها القاضي تتضمن تعهده بأن يتصرف في كل اعماله تصرف القاضي الصادق الشريف. ويفرض الصدق نفسه على القاضي ازاء اطراف النزاع فيتمثل بوجود وضع هؤلاء وضمن الحدود المتاحة في الجو الحقيقي لمسار الدعوى، وتعتبر فضيلة الشرف اولى الفضائل التي تحافظ على صورته المشرفة وتمنع ظهوره بمظهر يسيئ اليه أو أن لا يقحم نفسه في مجادلات لا تتناسب وكرامة القضاء.

٨- الاهلية والنشاط: ان القاضي هو رجل علم، والاهلية تفرض امتلاك القاضي المعارف الكافية لممارسة مهماته على افضل وجه، لذا من المستحسن الا يقف القاضي عند حدود الثقافة القانونية فلا بد من تعزيز الثقافة العامة، فالمعارف العامة هي من حجارة الاساس في تكوين الشخصية القضائية، وعليه التهيؤ الدائم للبحث عن حلول جديدة للمسائل المطروحة، فالقضاء اجتهاد، والاجتهاد: ابداع.

أما النشاط والمثابرة ، فلا يعني بأي حال التسرع في اصدار الاحكام، بل الدقة في احترام المواعيد المحددة لها، وأن يقدم القاضي مهماته القضائية على كل مهمة اخرى، ويفصل في القضايا المعروضة عليه ضمن مهلة معقولة. ولهذا كان الامتناع عن حضور الجلسات إضافة إلى كونه إخلالاً بالواجبات الوظيفية فإن مخالف لقاعدة الأهلية والنشاط، ويجعل القاضي في حالة الممتنع أو المتلكئ عن احقاق الحق.

الفقرة الثانية: حظر المساس بالأوضاع القانونية للقضاة

أحاط المشتري قضاء المجلس الدستوري بضماناتٍ لناحية منع اتخاذ أي ملاحقة جزائية بحقّ أحدهم إلا بعد موافقة الهيئة العامة^(١)، أو لناحية حظر إقالتهم أو اختصار ولاية أيّ منهم قبل انتهاء مدته^(٢)، بل إن المادة الرابعة من نظامه توجب أن يستمرّ أعضاء المجلس بممارسة مهامه حتى تعيين البديل. إلا أن المشتري لم يلتزم بهذه الضمانات حيث عمد إلى إصدار القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ الذي أوجب على أعضاء المجلس الدستوري تأجيل النظر في المراجعات ريثما يتمّ استكمالها". إن هذا القانون بالإضافة إلى المخالفات الدستورية التي تشوبه والتي كانت المبرر الكافي لإبطاله^(٣)، إلا أنها مسّت بالأوضاع القانونية لقضاة المجلس من خلال كفّ يدهم عن العمل وهو تدبير عقابي محظور اتخذه بحقّ أحد أعضاء المجلس.

وكما هو محظور المساس بأوضاع قضاة المجلس الدستوري، فإنه ممنوع أيضاً المساس بأوضاع قضاة مجلس شوري الدولة حيث نصّت المادة ٣٣ من نظامه: "يحظر أن يتخذ بحق أعضاء هذا المجلس أي تدبير من شأنه الإضرار بوضعيتهم".

لم تعرّف هذه المادة معنى الإضرار بوضعية القضاة، ولهذا من الممكن أن تفسّر معطوفة على المادة الرابعة من هذا النظام التي نصّت على ان: "قضاة مجلس الشوري مستقلون في اجراء وظائفهم القضائية ولا يجوز نقلهم أو فصلهم أو اتخاذ أي تدبير من شأنه المساس بأوضاعهم المسلكية الا ضمن حدود هذا القانون". ولما كانت المادة ٣٣

(١) المادة التاسعة من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري .
(٢) المادة الرابعة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وتعديلاته، إنشاء المجلس الدستوري ، والمادة الثالثة من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ النظام الداخلي للمجلس الدستوري .
(٣) المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر بمراجعة إبطال القانون ٢٠٠٥/٥٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩.

جاءت بصيغة عامة مطلقة فإنها تفسّر على إطلاقيتها بحيث تعني وجوب المحافظة على المكتسبات التي حققها القاضي سواءً لناحية راتبه أو رتبته أو أقدميته أو مركزه في المجلس رئيس غرفة، أو مفوض حكومة مثلاً..

وحيث أن الاجتهادات القضائية حول هذه المادة غير موجودة، فإن بالإمكان استقاء التفسير من خلال الوقوف على حالات عملية جرى فيها المساس بأوضاع قضاة، وأبرز الأمثلة تتجلى بنقل رئيس مجلس شورى الدولة إلنا لقضاء العدلي.

فلقد اتخذ مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ ٣ آب ٢٠١٧ قراراً بنقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي رئيساً لغرفة في محكمة التمييز. وهذه المرة الثالثة التي يجري فيها نقل أو إنهاء خدمات رئيس مجلس شورى الدولة. المرة الأولى في العام ١٩٩٠ بموجب المرسوم ٩٥ تاريخ ١٤/٣/١٩٩٠ الذي استردّ مرسوم تعيين يوسف سعد الله الخوري رئيساً لمجلس الشورى. وفي المرة الثانية تمّ نقل القاضي غالب غانم من رئاسة مجلس الشورى ليعيّن رئيساً أول لمحكمة التمييز بموجب المرسوم رقم ٩٥٧ تاريخ ٢٢/١٢/٢٠٠٨.

واضح أن قرار النقل يخالف المادة ٢٠ من الدستور التي توجب توفير الضمانات للقضاة، وإن نقل رئيس مجلس شورى الدولة من دون طلبه يشكّل إخلالاً بهذه الضمانات، وتلحقه تبعات معنوية على بقية قضاة المجلس الذين سيشعرون بفقدان الحماية والحصانة بعد أن طاول هذا التدبير رئيسهم.

إن النقل إلى القضاء العدلي يستوجب موافقة مجلس القضاء الأعلى، وأن تراعى ما تقرضه المادة ٩٦ من قانون تنظيم القضاء العدلي التي توجب عند نقل القاضي في مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي، أن يعيّن في الدرجة التي تتناسب والراتب الذي يتقاضاه. وبحسب هذه المادة، فإن ما يتناسب مع مركز رئيس مجلس شورى الدولة هو رئاسة مجلس القضاء الأعلى وليس رئاسة غرفة^(١).

(١) عصام نعمة اسماعيل، مخالفات قرار نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي، جريدة النهار تاريخ ١١ آب ٢٠١٧

ويمكن أن نضيف أن منع القاضي من تولي مركز يستحقه بفعل خبرته وكفاءته يشكّل مساساً بأوضاعه المشروعة، ولقد أثار هذه القضية النقيب رمزي جريج في مقالة كتب فيها أنه بعد أقل من ستة أشهر يحال القاضي ألبرت سرحان على التقاعد، من دون أن يكون قد تمكن من تنوُّوٍ منصب رئيس مجلس الشورى أو مفوض الحكومة لدى هذا المجلس، بالرغم من كفاءته العالية، التي يجمع عليها القضاة والمحامون، لا لسبب إلا لكونه من الطائفة الارثوذكسية، ولأن المنصبين المذكورين مخصّصٌ أولهما للطائفة المارونية وثانيهما للطائفة الشيعية. هذا الواقع المؤسف ليس بجديد. فمنذ أكثر من نصف قرن كان القاضي الرئيس جورج السيوفي يقول: إن رأسه "دق بالسقف"، لأنه لم يكن في مقدوره أن يطمح إلى منصب أعلى من رئيس غرفة في التمييز، وهو القاضي المميز الذي اشتهر بعلمه الوفير ونزاهته واستقلاله. المحاولة الوحيدة الخجولة للخروج على هذه القاعدة تمت في عهد الرئيس النياس الهراوي، عندما عينَ الرئيس عاطف النقيب رئيساً أول لمحكمة التمييز، والاسناد موريس خوام مدعيًا عامًا تمييزيًا. محاولة لم تتكرر، حتى إنّ السلطة لم تبلغ بها جرأتها فيما بعد، حدّ تعيين قاضٍ أرثوذكسي محل آخر ماروني، أو درزي محل سني أو شيعي. بالرغم من إن تكريس وظائف معينة، كبيرة أو صغيرة، باسم طوائف بعينها مخالف للدستور، الذي أقرّ مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، مؤقتًا، موقتًا، بلحظ المناصفة في وظائف الفئة الأولى، من دون تكريس مناصب معينة لهذه الطائفة أو تلك، لأن في الأمر مخالفةً لأحكام الدستور وخرقًا فاضحًا لمبدأ مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات. ومما يزيد خطورة هذا الواقع وتأثيره المباشر على استقلال القضاء أن لكل قاضٍ، بحسب انتمائه الطائفي، مرجعية سياسية من طائفته، يعود لها وحدها اقتراح ترفيعه إلى منصب أعلى دون أن تستطيع سائر المرجعيات التي هي من طوائف أخرى، التدخل في ذلك؛ بحيث انعقد ضمناً نوع من "اتفاق" يعطي كل زعيم طائفي أن يرفع شؤون قضاة طائفته، فيقتراح إسناد المنصب الأعلى المكرس لطائفته إلى القاضي الذي يدين بالولاء له، من غير أن يقيم وزنًا لمعيار الكفاءة والاهلية والنزاهة، ومن دون أن يكون للمرجعيات السياسية الأخرى حق نقض هذا

الاقتراح. أما القضاة الذين لا يرتبطون مباشرة بمرجعيات سياسية تدعمهم، فلا حظ لهم في تولي المناصب الرفيعة، بل يبقون سنوات طويلاً في مراكزهم، يقومون بواجباتهم فيها، أملين أن يبادر في يوم من الأيام وزير عدل شجاع، يقدر كفاءتهم، باقتراح تعيينهم في مراكز تتناسب مع مؤهلاتهم. وهذا أمر نادر الحدوث، لأن مبادرات وزير العدل كثيراً ما تصطدم بالمعوقات السياسية التي تعرقها وتجمدها، كما حدث مع أكثر من وزير^(١).

الفقرة الثالثة: التحجّي والرد أمام المجلسين الدستوري وشورى الدولة

إدراكاً لأهمية القواعد المرتبطة بالوظيفة القضائية وممارسة حقوق الدفاع في ظلها، رأى المشتري أن من حسن سير العدالة واحتراماً لمبدأ حق الدفاع، يكون من الأجدى أن يتحجى قاضٍ عن متابعة النظر في الدعوى المعروضة أمام هيئة المحكمة، أو يطلب المدعي رده. وهذا التحجّي أو الرد لا يكون مقبولاً إلا إذا أجازته نص قانوني، لأنه يشكل تعدياً على ضمانات القضاء المبينة في المادة ٢٠ من الدستور، وكاد هذا التحجّي أو الرد أن يكون غير دستوري لولا تقريره من أجل حفظ حقوق المتقاضين المنصوص عليها أيضاً في المادة ٢٠ من الدستور، ورغم تقرير التحجّي أو الرد بموجب القانون إلا أنه مقيد بقاعدة عدم تعطيل عمل القضاء. ولهذا لكي يكون طلب التحجّي أو الرد مقبولاً يجب ينص القانون صراحة على ذلك وأن لا يؤدي قبول الرد أو التحجّي إلى تعطيل عمل المحكمة^(٢).

أولاً: الرد والتحكّي أمام المجلس الدستوري

يعتبر الفصل الثامن من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، هو الشريعة العامة لمبدأ التحجّي أو الرد، وقد

(١) رمزي جريج، ضيف النهار الطائفية واستقلال القضاء، النهار تاريخ ١٤/٨/٢٠١٧.

(٢) تراجع مقالتنا في جريدة السفير تاريخ ١٩/٧/٢٠٠٢.

نص في مادته رقم ١٢٣ على أن القضاة الذين يطبق عليهم عرض التحدي أو طلب الرد هم قضاة محاكم الدرجة الأولى وقضاة محكمة الاستئناف وقضاة محكمة التمييز. كما نصت المادة ١٢٨ منه على أن تطبق أحكام التحدي والرد على قضاة النيابة العامة والمحكمين والخبراء. فهل يطبق هذا الفصل على بقية الهيئات القضائية، رغم صراحة تعيينه فئات القضاة الذين يطبق عليهم؟

إذا عدنا للقوانين التي تنظم عمل السلطات القضائية، نجد أن نية المشرع لم تكن في هذا الإتجاه، حيث نلتمس في كل هذه القوانين إما إحالة صريحة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية أو نجد عرضاً تفصيلاً لقواعد الرد والتتحي.

أما بخصوص المجلس الدستوري فلا نجد نصاً صريحاً حول رد القضاة وتتحيمهم، كما لا نجد نصاً على الإحالة إلى أحكام أصول المحاكمات المدنية، مما يجعلنا نجزم بعدم جواز قبول طلبات الرد والتتحي فيما يتعلق بقضاة المجلس الدستوري، خاصةً وأن أماننا استقرار تشريعي على وجوب النص الصريح على عرض التحدي وطلب الرد، وقد رأينا أيضاً بأن الرد والتتحي يشكلان استثناء على ضمانات القضاء، مما يجعلهما خاضعين للقواعد التي ترضى الإستثناءات وهي عدم جواز القياس عليها، وتفسيرها بصورة ضيقة. ويدعم هذه الوجهة أيضاً أن قانون انشاء المجلس الدستوري عندما نص في مادته التاسعة إلى أنه لا يحق لأعضاء المجلس الدستوري، خلال مدة عضويتهم، إبداء الرأي والمشورة أو إعطاء الاستشارات والفتاوى في الأمور التي يمكن أن تعرض عليهم..... لم نجد في جميع القوانين التي عدناها قد جعل عاقبة عدم مراعاة أحكام هذه المادة، إجازة عرض تحدي القاضي أو طلب رده.

وكذلك فإن النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر بموجب القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ عندما فرض في المادة الثامنة منه على أعضاء المجلس الدستوري، خلال مدة عضويتهم التقيد بموجب التحفظ في اقوالهم واعمالهم، وتجنب كل ما من شأنه المس بالثقة أو الاعتبار أو الاخلال بمقتضيات مهامهم لم يربط بين هذا الموجب والرد

والتتحي، مما يجعلنا نستوحي بأن نية المشتري قد انصرفت صراحة إلى استبعاد تتحي
قضاة المجلس الدستوري وطلب ردهم.

وهذا ما أخذ به المجلس الدستوري عندما واجه طلب تتحية القاضي سليم جريصاتي،
حيث أورد حيثيات فقهية حاسمة بأن القانون رقم ٩٣/٢٥٠ المعدل بالقانون رقم
٩٩/١٥٠، المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري، والقانون رقم ٢٠٠٠/٢٤٣ (الذي الغى
القانون رقم ٩٦/٥١٦ وحلّ محلّه) المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الدستوري، لم يتطرقا
الى هذه المسألة بأيّ نصّ يجيز لأحد أعضاء المجلس الدستوري ان يعرض تتحيه عن
قضية معروضة على المجلس، او يسمح لصاحب المصلحة من الخصوم ان يطلب رده،
وتساءل المجلس ما إذا كان سكوت هذين القانونين المتعلقين بإنشاء المجلس الدستوري
وبنظامه الداخلي، ينطوي على حكم ضمني بعدم جواز ردّ عضو المجلس الدستوري او
تتحيه عن النظر في ايّ قضية معروضة على المجلس، فقضى بأن قانون اصول
المحاكمات المدنية هو قانون عام لا تطبق احكامه في اطار قانون خاص الا بالقدر
الذي تأتلف فيه مع احكام هذا القانون او لا تتعارض معها، وأنه بالرجوع الى احكام الردّ
والتتحي المنصوص عليها في الفصل الثامن من الباب الثاني من قانون اصول
المحاكمات المدنية يلاحظ ان المرجع الصالح للنظر في طلب الردّ او التتحي هو دائماً
محكمة او غرفة اخرى غير المحكمة او الغرفة التي ينتمي اليها القاضي المطلوب رده
او القاضي عارض التتحي، فطلبات الردّ والتتحي المتعلقة بقضاة محاكم الدرجة الاولى،
تنظر بها محكمة الاستئناف التابعة لها تلك المحاكم (الفقرة الاولى من المادة ١٢٣
محاكمات مدنية) وطلبات الردّ والتتحي المتعلقة بقضاة محكمة الاستئناف، تنظر فيها
غرفة من غرفها يعينها الرئيس الاول لهذه المحكمة (الفقرة الثانية من المادة ١٢٣
محاكمات مدنية). اما طلبات الردّ والتتحي المتعلقة بقضاة محكمة التمييز فتتظر فيها
غرفة من غرفها يعينها الرئيس الاول لمحكمة التمييز (الفقرة الثالثة من المادة ١٢٣
محاكمات مدنية). أما بخصوص قضاة الهيئة العامة لمحكمة التمييز وقضاة المجلس
العدلي، فلم يحدد القانون مرجعاً معيناً للنظر بطلبات الردّ او التتحي المتعلقة بهم. وقد

اعتبرت الهيئة العامة لمحكمة التمييز ان ذلك يعني عدم جواز ردّ او تنحي اي قاض من اعضائها، لأن الهيئة العامة لمحكمة التمييز " تشكل بكامل اعضائها وحدة لا تتجزأ، ولم ينشئ القانون هيئة بديلة منها، وبالتالي لا يمكن ان ينحى او ان يتنحى رئيسها او احد اعضائها لمجرد ان يستدعي احدهم ذلك او يستهدفهم بدعوى او بمراجعة^(١)"، كما أن حرمة القضاء لا تسمح بان يكون حياد أعلى هيئة قضائية موضوع شك وريبة^(٢).

ورغم صراحة قانون إنشاء المجلس الدستوري بعدم جواز رد قضاته وطلب تنحيهم، فإن استحالة قبول طلب الرد أو التنحي مردّها أيضاً إلى مسألة منع تعطيل عمل الهيئة القضائية إذا ما تعذر تأمين البديل عن العضو الذي جرى استبعاده، لذا قضت هذه النصوص إما بتجنب الإستجابة لهذا الطلب إذا ما كان سيؤدي إلى عرقلة عمل القضاء، لأن الذهاب بخلاف هذا الرأي يفسح في المجال لعرقلة سير العدالة، اذ يصبح بإمكان اي من المتداعين ان يطلب ردّ اكثرية اعضاء الهيئة العامة ان لم يكن كلهم، فتتوقف الهيئة عن السير بالدعوى دون ان يكون هناك هيئة قضائية مثيلة صالحة للبت بطلب الردّ". وحيث ان ما ذهب اليه الهيئة العامة لمحكمة التمييز في قرارها المشار إليه من أن المشتري يعتبر ان القاضي الذي يصل الى الهيئة العامة لا بدّ وان يكون منزهاً عن كل ما يمس قناعاته ومناقبيته واستقلاله ونزاهته وعلمه. وهذا ما ينسحب على المجلس الدستوري، باعتباره اعلى هيئة لها صفة قضائية في البلاد ويشكل بكامل اعضائه وحدة لا تتجزأ، ولم ينص الدستور على انشاء هيئة بديلة منه، ولذلك لا يمكن ان ينحى او ان يتنحى اي عضو من اعضائه لمجرد ان يستدعي احدهم ذلك، او ان يشكك في حياده^(٣).

ثانياً: الرد والتنحي ونقل الدعوى للارتباب المشروع أمام مجلس شورى الدولة

(١) الهيئة العامة لمحكمة التمييز قرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٨/٣/٢٠، والقرار رقم ١٢٣ تاريخ ١٩٩٥/١١/١٨

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥ الصادر في طلب تنحية القاضي سليم جريصاتي

(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥ الصادر في طلب تنحية القاضي سليم جريصاتي

نصّت المادة ٤٣ من نظام مجلس شورى الدولة على أن تطبق لدى مجلس شورى الدولة أحكام أصول المحاكمات المدنية المتعلقة بنقل الدعوى للارتياح المشروع ورد القضاة وتحكيمهم، إلا أن طلب النقل للارتياح المشروع يجب أن يقدم الى مجلس القضاة. لقد ميّز قانون أصول المحاكمات المدنية بين أسباب الرد والتحي، وطلب نقل الدعوى للارتياح المشروع، واناط البت بالأخيرة إلى محكمة التمييز فيما خصّ القضاء العدلي، أما لدى مجلس شورى الدولة فإن المادة ٤٣ من نظامه قد نصّت على أن صلاحية طلب نقل الدعوى للارتياح المشروع إلى مجلس القضاة لكون أسبابها تتصل بمناقية القاضي التي يجب أن تكون محفوظة لارتباطها بهيبة القضاء.

١- نقل الدعوى للارتياح المشروع

تنقل الدعوى من محكمة إلى محكمة أخرى من درجتها: (٣): - إذا وجد سبب يبرر الارتياح بحياد المحكمة^(١)، وعرّفت محكمة التمييز الارتياح المشروع هو أن يكون تصرف المحكمة يشكل خطأ أو تصرفاً أو مظهرًا من المظاهر التي يفترض إلا يقع فيها قاض أو قضاة يقومون بمهمتهم بصورة عادية مما يحمل على الشك بحيادهم^(٢). كما عرّف مجلس شورى الدولة الارتياح المشروع: "أنّ مبدأ حياد القضاة والمحاكم الذي ينشد تأمين حق المتقاضين في التقاضي أمام محكمة غير منحازة يعني بأنّه من الواجب أن لا تكون لديهم مواقف أو آراء مسبقة في صالح أحد الفرقاء في الدعوى أو في غير صالحه؛ كما يعني وجوب أن لا يكون لدى هؤلاء الفرقاء ما يخشونه من القضاة أعضاء هيئة هذه المحكمة أو ما يأملونه منهم فرادى أو متحدين^(٣)."

(١) المادة ١١٦ أ.م.م.

(٢) محكمة التمييز - الأولى - رقم ٦ تاريخ ٢٩/١/٢٠٠٢، ذكر د. عفيف شمس الدين في كتابه: أصول محاكمات مدنية - احكام وقرارات متفرقة - المصنف في القضاة المدنية ٢٠٠٢ - ١٠٦.
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠١٦/٢/٢ تاريخ ٢٠١٦/٢/٢ معين وحمدان وداوود حمدان/ الدولة وسلمان سعيد يحيى.

ففضى المجلس أنه لا يجوز الاخذ على الهيئة الحاكمة الارتياب بحيادها بمجرد انها لم تستند الى مستند ما، فتحت من اجله المحاكمة سابقاً، لأن هذا الامر لا يمكن ان يعد سبباً للارتياب المشروع، انما هو موقف اعتمدته الهيئة الحاكمة بعد المذاكرة ولدى اصدارها قرارها. وبما ان اجتهاد هذا المجلس مستقر على اعتبار انه في حال كان رئيس الهيئة الحاكمة او احد اعضائها قد اعطى بناءً لتكليفه رأيه في قانونية عمل اداري طُعن فيه بعد ذلك امام القضاء فان هذه الواقعة ليس من شأنها ان تحول دون أن يتأس هذا القاضي الهيئة الحاكمة أم أن يكون عضواً فيها لانه ليس هو صاحب القرار المطعون فيه إلا إذا كان الرأي قد اعطي علناً ونشر^(١). وإن مشاركة رئيس الغرفة في لجنة المعادلات ليس من شأنها ان تجعل منه صاحب القرار المذكور، لذلك ليس ما يحول دون ترؤسه الهيئة الحاكمة^(٢)، ولا يقبل طلب نقل الدعوى للارتياب المشروع إذا كانت مطروحة لدى مجلس القضايا، إذ أن المادة ٣٥ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على ان قرارات مجلس القضايا تصدر عن هيئة مؤلفة من الرئيس واربعة اعضاء على الاقل، وأن المادة ١١٨ أ.م.م. تنص على أن : تنظر محكمة النقض في طلب نقل الدعوى بوجه السرعة دون حاجة لادخال الخصوم في المحاكمة وتعيّن في قرارها المحكمة التي تنقل اليها الدعوى والتي تكون من ذات الصنف والدرجة ويحال اليها الملف "... وبما انه يتبين أنه لا يمكن تطبيق احكام نقل الدعوى إلا في حال وجود هيئة حاكمة مماثلة للهيئة الحاكمة او للمحكمة المطلوب نقل الدعوى من امامها، وبما انه لا يوجد لدى مجلس شورى الدولة هيئة حاكمة مماثلة لمجلس القضايا لاحالة المراجعة موضوع النزاع اليها في حال الرد ، علماً بأن أحكام الارتياب المشروع تطبق على أحكام الردّ في هذا المجال^(٣). وهذا الاجتهاد يوافق اجتهاداً سابقاً لمجلس القضايا الذي قضى

(١) م.ش. قرار رقم ٦٩، تاريخ ١١/١٥/١٩٩٥، علاء الدين/ الدولة؛ والقرار رقم ٩٥-٩٤/٩٥، تاريخ ١٠/٨/١٩٩٥ الشيخة / الدولة - رئاسة مجلس الوزراء.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ٢٠١٤/٣٦٠ - ٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٦ منير حبشي/ بلدية بيروت.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٥/٥٣٣ - ٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٣ بيار وموسى فتوش/ الدولة بذات المعنى: القرار رقم ٣٣٩ / ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/ ٣/٢١ بيار فتوش وموسى فتوش/ الدولة، وقرارات مجلس القضايا : القرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٩٢/٥/٢٨ والقرار رقم ١٥٧ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥،

بأن لا محل للقول بالتالي برد القاضي وتنحيته بشأن مجلس القضايا عند اكتمال النصاب له، لأن رد القاضي وتنحيته تكون في الحالات التي لا بد من وجود القاضي المطلوب رده أو الذي يعرض تنحيته فيها لاكتمال الهيئة الحاكمة كي يعمد عند قبول الرد أو التنحية إلى إبدال غيره استكمالاً للنصاب^(١).

واستناداً إلى المادة ١١٧ أ.م.م. التي تنص على أن التقدم بطلب نقل الدعوى في الحالة المذكورة أعلاه يعود لأي من الخصوم في الدعوى. فإنه إذا كان مقدمي الطلب نقل الدعوى للارتباب المشروع لا ينتسبان الى فئة الخصوم في المراجعة التي يطلبان نقلها من الغرفة التي تنظر فيها الى أخرى من غرف المجلس، كأن يكونوا شخصاً ثالثاً بالنسبة إليها، وقد تقرر إدخالهما في المحاكمة بمقتضى القرار الاعدادي الصادر إبان سير المحاكمة فيها حاملاً الرقم ١٢٥ / ٢٠١٢-٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٨، فإن هذا الوضع القانوني يوجب رد طلبهما لوروده من غير ذي صفة لتقديمه قانوناً^(٢).

٢- الرد والتنحي أمام مجلس شوري الدولة

بيّن أن المادة ٤٣ من نظام مجلس شوري الدولة قد أحالت إلى قانون أ.م.م. فيما يتعلق بأحكام الرد والتنحي، ولقد أجازت المادة ١٢٠ من هذا القانون للخصوم أو لأحدهم طلب رد القاضي لأحد الأسباب التالية:

- إذا كان له أو لزوجه أو لخطيبه مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الدعوى ولو بعد انحلال عقد الزواج أو الخطبة.

والقرار رقم : ٢٠٠٥/١٥٧-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥ القاضي شوكت معكرون/ الدولة وصندوق تعاضد القضاة.

(١) مجلس القضايا قرار رقم ٦١، تاريخ ٦٩/٢/٢٦، شركة كازينو لبنان / الدولة وبلدية طبرجا-ادما، م.إ. ٦٩، ص ٥٧ - م.ش. قرار رقم ٨٦٥، تاريخ ٧٤/٤/١٠، الدولة / الشركة اللبنانية للزيوت، م.إ. ٧٤، ص ١١٦

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٩٠-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٢/٢ معين وحمدان وداوود حمدان/ الدولة وسلمان سعيد يحيى.

- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم أو وكيله بالخصومة أو ممثله الشرعي قرابة أو مصاهرة من عمود النسب أو الحاشية لغاية الدرجة الرابعة ولو بعد انحلال الزواج الذي نتجت عنه المصاهرة.
- إذا كانت له صلة قرابة أو مصاهرة لغاية الدرجة الرابعة بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكانت لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية بالدعوى.
- إذا كان أو سبق إن كان وكيلاً لأحد الخصوم أو ممثلاً قانونياً له أو كان أحد الخصوم قد اختاره محكماً في قضية سابقة.
- إذا كان قد سبق له أو لأحد أقاربه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعة أن نظر بالدعوى قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدى شهادة فيها. وتستثنى الحالة التي يكون فيها ناظراً بالاعتراض أو اعتراض الغير أو إعادة المحاكمة ضد حكم اشترك فيه هو أو أحد أقاربه أو أصهاره المذكورين.
- إذا كان قد أبدى رأياً في الدعوى بالذات ولو كان ذلك قبل تعيينه في القضاء. ولا يصح إثبات هذا الأمر إلا بدليل خطي أو بإقرار القاضي. ويوجب الاجتهاد اثبات أن القاضي المطلوب ردّه قد أبدى رأياً في القضية، ولهذا ردّ المجلس طلب رد القاضي لعدم تمكّن المستدعي من اثبات أن المطلوب ردّه قد أبدى رأيه القانوني في المراجعة الحاضرة بعد مراجعته بهذا الشأن من قبل زميل للوكيل مفوض اصولاً عنه، فصرح بأنه يخالف رأي المستشار المقرر المدون في تقريره وقرار مفوض الحكومة... مما أدى الى خرق سرية المذاكرة... وبما ان القانون يفرض اثبات هذا الامر بدليل خطي او باقرار القاضي المطلوب رده. وحيث ليس في ملف المراجعة الحاضرة اي مستند خطي يثبت حصول الواقعة المنوه عنها، كما ان القاضي المطلوب رده لم يجب على طلب الرد ولم يقر بقيامه بما من شأنه مخالفة البند (٦) من المادة ١٢٠ من قانون اصول المحاكمات المدنية أو بما من شأنه ان يؤدي الى

- خرق سرية المذاكرة. فيكون طلب المستدعي رد القاضي ... على النحو الوارد عليه، يفنقر الى الاساس القانوني السليم مما يقتضي بالتالي رده^(١).
- إذا كانت بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل، ولا يستهدف القاضي للرد بسبب التحقير الذي يوجهه له أحد الخصوم.
- إذا كان أحد الخصوم دائناً أو مديناً أو خادماً للقاضي أو لأحد أقاربه لغاية الدرجة الثانية.

ولا يقبل أي طلب لردّ القاضي في غير الحالات المذكورة أعلاه، ولهذا قضى المجلس برد طلب المستدعي يطلب تحية ورد القاضي .. عن المراجعة الحاضرة مدلياً بثبوت عناصر التحيز وعدم التجرد وعدم الموضوعية وعدم الاستقلالية في التقرير الذي وضعه في المراجعة الاساسية التي صدر بنتيجتها القرار موضوع طلب الاعادة الحاضرة. وبما ان السبب المدلى به لا يدخل ضمن حالات رد القاضي وتحتيته المعددة في المادة ١٢٠ من اصول المحاكمات المدنية، فيكون طلبه هذا مستوجباً الرد^(٢).

وأوجببت المادة ١٢١ من هذا القانون على القاضي أن يعرض تحية من تلقاء نفسه في حال وجد نفسه في حالة الأحوال المذكورة. وكذلك أجازت له المادة ١٢٢ أن يتتحي إذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب.

وحددت المادة ١٢٤ مهلة تقديم طلب رد القاضي خلال ثمانية أيام من وقوع سببه أو العلم به، وقد ردّ المجلس طلب الرد المقدم من المستدعي بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٢ ، انه يستند في ذلك الى الشكوى التي قدمها الى هيئة التفنيش القضائي بوجه القاضي المطلوب رده وذلك بتاريخ ١/٣/٢٠١٢ ، اي بعد انقضاء مهلة الثمانية ايام المنصوص عليها في المادة ١٢٤ المشار اليها اعلاه . فإن طلب الرد الحاضر يكون والحالة ما تقدم

(١) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١١/٢٦٨-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/١٨ لويس كرم/ الدولة وزارة الاشغال العامة والنقل.

(٢) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١١/٢٧٦-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢٥ الدكتور كمال ميشال عرب/ الدولة.

واردا خارج المهلة القانونية ، ويكون بالتالي مستوجبا الرد لهذا السبب^(١). وأوجبت المادة ١٢٦ أن يبلغ القاضي والخصوم طلب الرد ولكل منهم أن يبدي ملاحظاته خلال مهلة ثلاثة أيام، ويفصل في الطلب في غرفة المذاكرة بدون دعوة الخصوم.

نشير هنا أن طلب رد القاضي لا يكون مقبولاً بخصوص مجلس القضايا المؤلف من هيئة واحدة في حال تبين أن عدد الأعضاء المطلوب ردّهم يؤدي إلى تعذر انعقاد المجلس، ولهذا ردّ المجلس طلب رد رئيس وبعض أعضاء مجلس القضايا وهم : الرئيس غالب غانم والاعضاء البرت سرحان و خليل ابو رجيلي ويوسف نصر، للارتياح المشروع وبعدم الحياد. وعلل المجلس حكمه بأن المادة ٣٥ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على ان قرارات مجلس القضايا تصدر عن هيئة مؤلفة من الرئيس واربعة اعضاء على الاقل . وبما ان طلب الجهة المستدعية رد رئيس مجلس القضايا وثلاثة من اعضاءه يؤدي الى شل هيئة مجلس القضايا المؤلف حالياً من ستة (الرئيس ورئيسي غرفتين وثلاثة مستشارين) وبما انه لا توجد هيئة مماثلة لمجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة لاحالة المراجعة موضوع النزاع اليها في حال الرد ، وبالتالي لا يمكن قبول طلب الرد اذا أدى الى تساؤل عدد اعضاء الهيئة الحاكمة بشكل يجعل توافر النصاب القانوني المفروض بالمادة ٣٥ متعذراً. وبالتالي إلى تعذر تأليف هذه الهيئة بحيث يصبح الرد في هذه الحالة بمثابة طلب النقل للارتياح المشروع على ما نصت عليه المادة ١٢٩ أ.م.م.^(٢).

(١)م.ش. قرار اعدادي رقم: ٢٠١١/٣٦٦-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٧/٢ لويس كرم/ الدولة – وزارة الاشغال العامة والنقل.

(٢) المادة ١٢٩ من أ.م.م. التي تنص على انه اذا ادى طلب الرد او طلبات الرد المتعددة الى تعذر تأليف هيئة المحكمة طبقت عندئذ احكام نقل الدعوى.

مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٥/٥٣٣-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٣ بيار وموسى فتوش/ الدولة والقرار رقم ٢٠٠٥/١٥٧-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥ القاضي شوكت معكرون/ الدولة وصندوق تعاضد القضاة.

وحتى لا يسيء أطراف المراجعة استخدام حق طلب الرد القضاة أو نقل المراجعة للارتياح المشروع فرضت المادة ١٢٧ من قانون اصول المحاكمات المدنية المعدلة بأن " يحكم على من يظهر غير محق في طلب الرد بغرامة تتراوح بين مايتي الف وثمانماية الف ليرة لبنانية، ويمكن ان يحكم عليه بالتعويض للقاضي المطلوب رده وللخصم المتضرر من تأخير المحاكمة " وقد طبق المجلس هذه المادة وقرر فرض غرامات على مقدمي مراجعات رد القضاة أو نقل الدعوى للارتياح المشروع^(١)، فحكم على كمال عرب بغرامة ٥٠٠ ألف ليرة^(٢) وحكم على لويس كرم بغرامة قدرها ٨٠٠ ألف ليرة^(٣)، بينما لم يفرض غرامة على بيار وموسى فتوش^(٤).

المبحث الثالث:

اختصاص المجلس الدستوري ومجلس شوري الدولة

إن تكامل عمل مجلس شوري الدولة والمجلس الدستوري في الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية كل في ميدان اختصاصه، لم يكن في بعض الأحيان مثالياً، إذ أن وجود جهتي قضاء مستقلتين عن بعضهما البعض دفع كلاً منهما في بعض الأحيان إلى ردّ المراجعة المقدّمة طعناً بعمليّ تعتبره الجهة الناظرة بالطعن من اختصاص القضاء الجهة القضائية الأخرى، وهذا ما أدى إلى تعذرّ البت بصحة العمل محل الطعن. ويمكن أن نعرض كأتمثلة عملية، للحالتين:

(١) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١١/٢٦٨-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/١٨ لويس كرم/ الدولة وزارة الاشغال العامة والنقل.

(٢) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١١/٢٧٦-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢٥ الدكتور كمال ميشال عرب/ الدولة.

(٣) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١١/٣٦٦-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٧/٢ لويس كرم/ الدولة وزارة الاشغال العامة والنقل.

(٤) مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٥/٥٣٣-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٣ بيار وموسى فتوش/ الدولة والقرار رقم ٢٠٠٥/١٥٧-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥ القاضي شوكت معكرون/ الدولة وصندوق تعاضد القضاة.

الأولى: قبل صدور قانون تمديد ولاية مجلس النواب في العام ٢٠١٣ حيث صدر قبل هذا القانون مرسوم دعوة الهيئات الناخبة وقد ترشح عدد من الأشخاص لم يكن لهم منافس فاعتبروا أنفسهم فائزين بالتزكية وبعد صدور قانون تمديد الولاية تقدموا بمراجعة أمام المجلس الدستوري، رفض القلم تسجيلها لعدة تعذر قبول الطعون قبل إعلان النتيجة رسمياً، فتقدموا بمراجعات أمام مجلس شوري الدولة طعنأ بقرار وزارة الداخلية الرامي إلى رفض إعلان فوز مرشح بالتزكية، وقد ردّ مجلس شوري الدولة هذه المراجعات معطلاً حكمه بأن هذا الإعلان يدخل في صميم العملية الإنتخابية ولا يمكن فصله عنها. ويعود أمر النظر في صحة النتائج التي تتمخض عن هذه العملية إلى المرجع المخول قانوناً بذلك بموجب المادة /١٩/ المعدلة من الدستور والمادة /٢٤/ المعدلة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ (إنشاء المجلس الدستوري) اللتين توليان المجلس الدستوري صلاحية الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب، وذلك من قبل المرشح الخاسر^(١).

الثانية: جرت وقائعها بعد اغتيال النائب بيار الجميل في العام ٢٠٠٧ (يومها كان المجلس الدستوري معطلاً) وقد صدر مرسوم دعوة الهيئات الناخبة تمهيداً للانتخابات الفرعية، وكانت لدى بعض المرشحين والناخبين شكوك حول صحة العملية الانتخابية خاصة وأن المرجع القضائي المنوط به صلاحية النظر في صحة العملية الانتخابية كان معطلاً (المجلس الدستوري). لم يمنع هذا التعطيل من أن يُقدم مجلس شوري الدولة على ردّ المراجعة المقدّمة طعنأ بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة معتبراً أنه لا محل للكلام على "فراغ قانوني" او على "امتناع عن احقاق الحق" عندما يكون مرجع آخر (مجلس النواب قبل انشاء المجلس الدستوري في فرنسا او في لبنان، والمجلس الدستوري بعد ذلك) صالحاً للنظر في الطعن المقدم، فضلاً عن ان الخشية من تعارض الاحكام لا تقل اهمية وخطراً عن مبدأي الفراغ والامتناع. وبما ان الانطلاق من نظرية توحيد الصلاحية، وأمام غياب النص الصريح الذي يجعل مجلس شوري الدولة صالحاً للنظر في الطعن في

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٧١٠-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣، بشاره بطرس بطرس أبي يونس/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية - وهو وجه من وجوه الاعمال التمهيدية المتصلة بالعملية الانتخابية- يكون القضاء الاداري غير صالح للنظر في النزاع المطروح. ولا يرد على ذلك بأن مجلس شوري الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الادارية بموجب المادة ٦٠ من نظامه مما يجعله صالحاً في مثل المسألة المعالجة، ذلك ان الصلاحية مرتبطة بوصف العمل المطعون فيه، وقد تبين من سياق التعليل ان هذا العمل غير منفصل عن العملية الانتخابية وان ثمة مرجعاً آخر صالحاً للنظر في صحته^(١).

ومن خلال هذه المقدمة ندخل للبحث في اختصاص كل من المجلس الدستوري ومجلس شوري الدولة.

المطلب الأول: اختصاص المجلس الدستوري

حدد الدستور اللبناني اختصاص المجلس الدستوري في المادة ١٩ منه التي نصّت على أن ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

وحدد هذا الاختصاص بطريقة غير مباشرة في المادة ٣٠ التي نصّت على أن للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم ولا يجوز أبطال انتخاب نائب ما إلا بغالبية الثلثين من مجموع الأعضاء.

وعندما صدر قانون إنشاء المجلس الدستوري، نصّ في مادته الأولى أنه تنفيذاً لأحكام المادة ١٩ من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

علماً أن المراجعة امام المجلس الدستوري ليست دعوى عادية ترمي الى فض نزاع بين متخاصمين حول حقوق شخصية يدعونها انما هي مراجعة ترمي الى الحماية القضائية

(١) مجلس القضايا قرار تاريخ ١٨ تموز ٢٠٠٧ ، انطوان جوزف أوريان/ الدولة اللبنانية - مجلس الوزراء - وزارة الداخلية والبلديات.

للوضع القانوني بذاته، بصرف النظر عما ينشأ عن هذه الحماية بصورة غير مباشرة من آثار ومفاعيل شخصية^(١).

يتبين مما تقدّم أن اختصاص المجلس الدستوري يتمحور حول الرقابة على تكوين السلطات الدستورية والرقابة على دستورية القوانين.

سنستعرض هذه الاختصاصات اختصاراً في بندين، لكون هذه الموضوعات ستكون محور دراسة تفصيلية في باقي فقرات هذا البحث، على أن نخصص الصلاحية التفسيرية بسبب عدم التطرق لها لاحقاً.

الفقرة الأولى: اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين

قبل نشأة المجلس الدستوري، كان المشرع اللبناني حاسماً لناحية عدم الإجازة لبقية الجهات القضائية بالنظر في دستورية الأعمال التشريعية من قوانين ومعاهدات، فالمادة ١٠٥ من نظام مجلس شوري الدولة قد نصّت صراحة على أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية"، كذلك نصّت المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية الجديد على أنه: "لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية".

ولمّا نشأ المجلس الدستوري، كان من أبرز مهامه، الرقابة على دستورية القوانين، وجعل الدستور هذه الصلاحية حصرية وخاصة بهذا المجلس، حيث جاء في المادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري: "... خلافاً لأي نص آخر، لاي يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن او بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور او مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص". كما تضمّنت المادة ١٨ المذكورة من قانون إنشاء المجلس الدستوري: "أن هذا المجلس يتولى الرقابة على

(١) قرارات المجلس الدستوري الصادرة بتاريخ تاريخ ٢٠٠٩/٧/٨

دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، فهل المقصود بعبارة سائر النصوص التي لها قوة القانون: المعاهدات الدولية، مشاريع القوانين المنفذة بمراسيم استناداً للمادة ٥٨ من الدستور، المراسيم الاشتراعية، وأي نص بأي صيغة يكون له قوة القانون؟ هي أمور سنتعرّف عليها في معرض هذه الدراسة تفصيلاً.

أول مراجعة بتّ فيها المجلس الدستوري في العام ١٩٩٥ هي الطعن بقانون يجيز وضع القضاة الشرعيين بتصرف رئيس الحكومة وكان هذا القرار واضحاً في اقرار القيمة الدستورية للمبادئ المتصلة باستقلالية القضاء وتوفير الضمانات للقضاة^(١)، والمراجعة الأخيرة قبل إعداد هذا البحث لا تقل أهمية عن الأولى وصدر في شهر أيلول ٢٠١٧ وتتعلق بإبطال قانون فرض ضرائب وكانت الغاية الكبرى في هذا القرار حماية المالية العامة وفرض واجب إقرار الموازنة العامة سنوياً لتكون شاملة الواردات والنفقات وفق سياسة العامة المالية^(٢)، وبخلال هذه الفترة الزمنية صدر ٤٥ قراراً في الطعون بعدم دستورية القوانين.

الفقرة الثانية: اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على تكوين السلطات

تسهم الرقابة على تكوين السلطات الدستورية في توفير الضمانات الكافية على أن العملية الانتخابية قد جاءت معبرة عن الإرادة الشعبية، ومتوافقة مع الأصول المقررة في الدستور لتكوين السلطة.

فمن أجل ضمان حرية ونزاهة التصويت كانت الرقابة القضائية على العمليات الانتخابية، إذ لولا هذه الرقابة لكانت النصوص الدستورية والقانونية الموضوعة من أجل حسن العملية الانتخابية ستذهب سدى، وتصبح حرفاً ميتاً لا قيمة له، بل إن وجود هذه الهيئة المختصة هو بذاته دافعاً كافياً لانضباط العملية الانتخابية عندما يدرك المتنافسون أن أعمالهم ستكون محل نظر جهة قضائية مختصة تتولى البت في النزاعات بين

(١) م. د. قرار رقم ٩٥/١ تاريخ ١٩٩٥/٢/١١ (تعليق مفعول القانون رقم ٤٠٦ تاريخ ١٩٩٥/١/١٢ والقرار رقم ٩٥/٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٥ بإبطال القانون المذكور).

(٢) م. د. قرار رقم ٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢ الرامي إلى إبطال القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١.

المرشحين، إذ يعني الاحتكام إلى هذه الهيئة الدستورية من احتكام المتنافسين إلى الشارع أو استخدام وسائل غير مشروعة للاعتراض على نتائج الانتخابات.

أولاً: الفصل في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب

إكتفت المادة ١٩ من الدستور بإعطاء المجلس الدستوري صلاحية البت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، وبالتالي فهي أحالت إلى القانون المسائل الأساسية والإجرائية التي ترعى موضوع الطعون الانتخابية. فلم تأت هذه المادة على بيان الجهة صاحبة الصفة للتقدم بالطعن ولا مهلة تقديم الطعن أو البت فيه، فنصت المادة ٣٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري على أن: "يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها، وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل".

وفق مقتضيات هذا النص، كان الطعن أمام المجلس الدستوري بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب مقيداً بضوابط حفاظاً على مقام الرئاستين، وحفاظاً على كرامة نواب الأمة الذين اجتمعوا لانتخابهما بصفتهم هيئة انتخابية لا تشريعية، فلا يمكن العبث بكرامتهم واتهامهم بالتلاعب بنتائج الانتخابات أو تزوير إرادة الأمة، عبر توسيع قاعدة الأشخاص الذين يحق لهم الطعن بهذه النتائج.

وحتى تاريخه لم يتم الطعن في انتخاب رئيس الجمهورية، ولكن في العام ٢٠٠٤ وعندما بدأت تنتشر فكرة تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، أثار أحد المرشحين أنه سيطعن بقانون التمديد، ولكنه لم يفعل. وكذلك فإن نواب ١٤ أدار صاغوا طعناً بقانون التمديد إلا أنهم لم يقدموا هذا الطعن إلى المجلس الدستوري بل اكتفوا بنشره بالصحف فقط، معللين موقفهم بأنهم لا يتقون بهذا المجلس.

ثانياً: الفصل في صحة الانتخابات النيابية

في السابق كانت البرلمانات حريصة كل الحرص على الإنفراد بحق الفصل في صحة العضوية. وكانت تنظر إلى هذا الحق وكأنه ضمانه من ضمانات استقلالها، وكانت تنظر إلى موضوع صحة العضوية نظرة سياسية وليس قضائية. وبالفعل تبنى الدستور اللبناني بنصه الأساسي لعام ١٩٢٦ مبدأ رقابة البرلمان على صحة انتخاب أعضائه، حيث نصت المادة ٣٠ القديمة منه على: "أن كل من المجلسين مختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه ولا يجوز ابطال انتخاب ما الا بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس المطلقة". ورغم ورود العديد من الطعون التي كانت توجه في كل دورة انتخابية، وكانت تأتي تقارير لجنة الطعون في كثير الأحيان مؤكدة على صحة هذا الطعن، إلا أن المجلس النيابي لم يقدم على إلغاء نيابة ولو عضو واحد.

لكن ولما كانت قاعدة حصر النظر بصحة الانتخابات بالمجلس النيابي تتنافى ومبادئ العدالة والقانون، لأن النائب المطعون بصحة انتخابه يكون متهماً وحكماً، إذ من الجائز أن يحصل الطعن بصحة انتخاب جميع أعضاء المجلس، فكيف يجوز لجميع النواب المطعون بصحة انتخابهم أن يحاكموا أنفسهم. ولما لم يكن حلّ ناجحاً من الناحية العملية أن يمنح المجلس سلطة الفصل في الطعون النيابية، عدا عن كونه متعارضاً ومبادئ دستورية، بسبب قيام المجلس النيابي بعملٍ هو من صلب مهام القضاء، لذلك تمّ إناظة هذه المهمة بالمجلس الدستوري، وخصص قانون إنشاء المجلس الدستوري الفصل الرابع منه للنزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، وإذ لم يتسنّ للمجلس الدستوري الفصل في صحة انتخابات رئاستي الجمهورية ومجلس النواب، فقد تسنى له أن ينظر في الطعون الانتخابية في ثلاثة دوراتٍ انتخابية منذ إنشائه حتى اليوم، الأولى على أثر انتخابات العام ١٩٩٦، قضى فيها المجلس بإبطال عضوية أربعة نواب من أصل سبعة عشر مراجعة.

وفي انتخابات العام ٢٠٠٠ النيابية، نظر المجلس الدستوري في ثلاثة عشر مراجعة طعن نيابية، انتهى المجلس برّد جميع هذه الطعون لأسبابٍ مختلفة. وبتّ في انتخابات المتن الفرعية التي جرت في العام ٢٠٠٢ فأبطل نتيجة الانتخابات ورفض إعلان فوز أي من

المرشحين الأساسيين المتنافسين وأعلن فوز المرشح الحائز على أدنى نسبة من الأصوات.

وبعد ذلك جرى تعطيل المجلس الدستوري بإرادة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما حال بينه وبين الفصل في ١١ طعناً مقدماً أمامه طعناً بنتائج الانتخابات النيابية التي جرت في شهر أيار من العام ٢٠٠٥، واستمرت حالة عدم البت بالطعون مدة أربع سنوات إلى حين تشكيل مجلس دستوري جديد في العام ٢٠٠٩، فأصدر هذا المجلس قراراته بزد هذه الطعون، ويومها علّل المجلس حكمه: "بأن ولاية مجلس النواب المنتخب لسنة ٢٠٠٥/ انتهت في ٢٠/٦/٢٠٠٩ فيكون الوضع القانوني موضوع الطعن الرهن قد زال بانتهاء الولاية المذكورة ولم تعد الحماية القانونية لذلك الوضع واردة وشرط قبول المراجعة استناداً الى الحماية القانونية يجب ان يظل قائماً من تاريخ تقديمها حتى تاريخ فصلها وباتت هذه المراجعة بالتالي غير مقبولة، ولم تعد من فائدة قانونية في الشروع بأي اجراء من اجراءات الطعن امام هذا المجلس^(١)، كما ردّ المجلس الطعون الانتخابية التسعة عشر التي قدّمت على أثر انتخابات العام ٢٠٠٩، وهي آخر انتخابات جرت في لبنان حتى تاريخه.

الفقرة الثالثة: هل يمكن من المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور؟

إن الدستور اللبناني شأنه شأن كل دساتير العالم تصاغ موادّه بكثير من الاقتضاب والعمومية، فيتسلل الانتهازيون من خلال هذه العمومية والتجريد إلى خلق التفسيرات التي تتلاءم مع رغباتهم أو توجهاتهم السياسية، لهذا لم تكن من مادة جوهرية في تنظيم العمل السياسي إلا وهي موضع خلاف في التفسير ونزاع في التطبيق. وبدل الاحتكام الى النص الواضح، يصار دائماً الى فتح أبواب الاجتهاد، مع أنه من المفترض أن تكون

(١) قرارات المجلس الدستوري الصادرة بتاريخ ٧/٨/٢٠٠٩

الغاية من الدساتير حماية الامم واغلاق باب الاجتهاد النفعي، وضبط الضعف البشري، لأن الحق ليس احتكاراً ولا استتساباً ما دامت الغاية من نشوء الامم وانشاء دساتيرها هي حفظ المصلحة العامة وضمان أمن المجتمع واستقراره^(١). وتتسبب هذه التفسيرات المتناقضة للنص إلى تعطيله، لأن النص الغامض، أو غير الواضح سيكون عصباً على التطبيق، وسينجم عنها حالة عدم احترام القانون والتقلت من ضوابطه وقيوده^(٢). ومن هنا برزت الحاجة إلى إيجاد جهة خاصة يناط بها تفسير الدستور وتكون حيادية ومستقلة وقادرة على الالتزام بضوابط التفسير.

ونعني بالتفسير تحديد المعنى الذي تتضمنه القاعدة الدستورية حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية المستجدة، حيث يهدف تفسير الدستور إلى إيجاد حلول للعلاقة بين المؤسسات الدستورية من خلال تحديد المعنى الحقيقي للقاعدة الأساسية التي تتصف بالإيجاز والإقتضاب، مما يفرض أخذ معنى كل كلمة بعين الاعتبار نظراً لندرة الكلمات وغزارة معانيها^(٣)، ومن يفسر نصاً دستورياً، مدعواً للتمييز بين القيم النابعة من تفاهم وطني عام والقيم التي هي موضع خلاف . فعند وجود امكانية لتفسيرين للنص نفسه، لابد من اعتماد التفسير الذي يركز على القيم التي هي موضع تفاهم واستبعاد التفسير المستند الى القيم التي هي موضع خلاف، لأنه لا يمكن تجاهل الضغوط الاجتماعية التي ترخي بثقلها على المفسر، وهذا ما يؤدي الى البحث عن التفسير الأكثر قرباً من الحقيقة^(٤). ولهذا كان لتفسير الدستور أثراً في إستقرار المنظومة الدستورية من خلال البحث عن الحلول المناسبة لما يعترض الحياة الدستورية من إشكاليات ولا يتم ذلك إلا من خلال تفسير نصوص الدستور^(٥).

(١) سمير عطاالله - الدستور بمعنى القاعدة- جريدة النهار ٢١ آذار ٢٠٠٧.

(٢) خالد قباني- الإصلاح القانوني والنظام القضائي-مرجع سبق ذكره ص ٢٨

(٣) صالح طليس - تفسير النصوص الدستورية الضامنة للحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية - مجلة الحقوق والعلوم السياسية: العدد ١/٢٠١٥ ص ٣٠٠.

(٤) عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، الكتاب السنوي ٢٠١٢، ص ٢٦.

(٥) عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، المرجع السابق ص ٤٢.

أولاً: تفسير الجهات الرسمية للنص بمعرض التطبيق

إن مسألة تفسير الدستور المطروحة على البحث خارج نطاق الدعاوى والمراجعات المعروضة على القضاء، تكون في معرض تطبيق نصوص الدستور من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة، فإن تطبيق الدستور ينطوي حتماً على تفسيره وهذا التفسير التطبيقي يمكن أن يقود إلى تطوير المنظومة الدستورية كما يمكن أن يؤدي إلى تقهرها^(١). وكثيرة هي حالات تطبيق نص دستوري عبر تفسيره من قبل مجلس النواب أو مجلس الوزراء بطريقة محددة، وفي مثل هذه الحالة قد يتحوّل هذا التطبيق عرفاً دستورياً عند تحقق شروطه، ونذكر كأمثلة:

- الاتفاق على نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حيث وبعد جدل دستوري طويل حصل قبول من الجميع (فريقي ٨ و ١٤ آذار أن نصاب الجلسة هو ثلثي مجموع عدد أعضاء النواب).
- امتناع مجلس النواب عن عقد جلساته إذا غاب كل أعضاء الحكومة، وهذا التطبيق معتمد منذ أولى الحكومات اللبنانية.
- اتفاق مجلس الوزراء على آلية اتخاذ القرارات وكالة عن رئيس الجمهورية في حال شغور سدة الرئاسة.
- تفسير مجلس النواب لمهلة الاستقالة المحددة في المادة ٤٩ لانتخاب رئيس الجمهورية، إذ في جلسة انتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية جرى الاعتراض على آلية انتخابه لأنه لم يستوفِ الشرط المنصوص عنه في المادة ٤٩ من الدستور، فالعماد ميشال سليمان لا زال في وظيفته كقائد الجيش، وهذا مانع دستوري يحول دون انتخابه. وكان يومها أول المعترضين النائب بطرس حرب الذي فأجابه دولة الرئيس نبيه بري: "إن المادة ٧٤ هي المرعية الإجراء وليست المادة ٧٣، فبعد انتهاء ولاية الرئيس تخضع العملية للمادة ٧٤ وبالتالي تسقط جميع المهل" وقد سار المجلس بهذا الاجتهاد^(٢).

(١) عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، المرجع السابق ص: ١٥.

(٢) راجع كتابنا: اتفاق الدوحة- منشورات مكتبة الاستقلال الطبعة الأولى ٢٠٠٩ ص ٧٥.

- عمد مجلس النواب إلى تفسير كافة المواد الدستورية ذات الصلة بتكوينه وصلاحياته وذلك بموجب النظام الداخلي للمجلس النيابي الذي يتضمن قواعد مفسرة وأخرى مكملة وأخرى مضافة للنص الدستوري^(١).

ثانياً: تفسير القضاء للدستور في معرض القيام بوظائفه

يتوجب من أجل تطبيق القاعدة القانونية أن نقوم بتفسيرها، أي الوقوف على معنى ما تضمنته من حكم، وهذا التفسير لا تستقل به هيئة واحدة، بل تقوم بها هيئات مختلفة، فقد يصدر التفسير عن المشتري نفسه، وقد يصدر عن الفقه أو يقوم به القضاء حينما يدعى إلى تطبيق القواعد القانونية. ووظيفة القضاء في التفسير هي من البديهيات، نصت عليها المادة الرابعة من قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد: "عند غموض النص يفسره القاضي بالمعنى الذي يحدث معه أثراً". لأنه لا يجوز للقاضي أن يتمتع عن الحكم بحجة غموض النص أو انتفائه، وإلا اعتبر مستكفراً عن إحقاق الحق (م ٢ أ.م.م.)، ويخضع تفسير النص القانوني لرقابة محكمة التمييز بحيث أن الخطأ في التفسير هو سبب من أسباب النقض (المادة ٧٠٨ أ.م.م.). فأضحى من المسلمات أن القضاء بجميع جهاته الدستورية والإدارية والعدلية، يفسر النص القانوني أو الدستوري عند تطبيقه، ونستعرض نماذج عن التفسير القضائي للنص الدستوري في البنود الآتية:

١- تفسير المجلس الدستوري للنص في معرض ممارسة وظيفته القضائية

يملك المجلس الدستوري سلطة تفسير الدستور عند فحصه قانوناً طُعن به أمامه لعلّة عدم انطباقه وأحكام الدستور. وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري في أحد قراراته الذي جاء فيه: "إن المجلس يرى ان تدرج مراجعة الطعن بالمادة ٣٨ من الدستور لطلب ابطال القانون المطعون فيه بسبب عدم انطباق اصول اقراره على مضمون هذه المادة، يستوجب، بادئ ذي بدء، تفسير المادة ٣٨ من الدستور تفسيراً تتيحه المراجعة الحاضرة،

(١) م.د. قرار رقم ٣/٢٠٠١ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١ الصادر في الطعن بالقانون المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ١٨/٨/٢٠٠١.

اذ لم يسبق ان اثريت مسألة تفسير هذه المادة في ضوء الممارسة. ويعود للمجلس ان يفسر الدستور في معرض أعمال رقابته على دستورية نص تشريعي ما لتحديد مدى انطباق هذا النص على احكام الدستور، وان المجلس.. عند قيامه بتفسير النص الدستوري بمعرض مراجعة طعن بدستورية نص تشريعي ما ، انما يعطي النص الدستوري معناه الملزم^(١).

وتطرق المجلس الدستوري لحالة دستورية غير مقررة بالنص وهي حالة متصلة بعلاقة النائب بمجلس النواب (ويمكن أن نستخلص من هذا الحكم عدم جواز امتناع النائب عن حضور جلسات مجلس النواب)، حيث ورد في إحدى حيثيات قرار صادر عن المجلس الدستوري أنه: "إذا قدر لنائب أو أكثر ان يشل قدرة مجلس النواب بالذات على اطلاق التشريع من طريق حظر وضع اقتراح قانون في حال سبق لأحد النواب أو لبعضهم ان تقدم باقتراحات تعديل لنصوص مماثلة لم تتل موافقة مجلس النواب خلال عقد تشريعي معين، فيعطي النائب أو مجموعة من النواب سلطة شاسعة ومؤثرة على سلطة اطلاق التشريع التي يتمتع بها مجلس النواب، وهو الهيئة المشترعة التي لا حدود لسلطتها سوى ما ينص عليه الدستور^(٢)."

٢- تفسير القضاء العدلي للنص في معرض ممارسة وظيفته القضائية

أقرَّ القضاء العدلي وفي أكثر من حكمٍ صادرٍ عنه بحقه في تفسير الدستور في معرض نظره في قضية تستوجب منه مثل هذا التفسير. فمثلاً: "لا بد من التأكيد أن تفسير المحاكم لنصوص الدستور يكون من صميم اختصاصها عندما يطرح أمامها موضوع تطبيق نص دستوري، وهذا ما يُسمَّى بالتفسير القضائي الذي تسعى المحاكم عن طريقه إلى التحري عن المعنى الحقيقي للنص الدستوري وعند وجود لبس أو إبهام فيه^(٣)."

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ الطعن بقانون تعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ٢٠٠١/٨/١٨.

(٢) م.د. قرار رقم ٤ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١ الصادر في مراجعة إبطال قانون تعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية.

(٣) قرار قاضي التحقيق الأول في قضية الوزير فؤاد السنيورة- جريدة الديار تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤.

وقضت الهيئة العامة لمحكمة التمييز إلى أن تفسير أحكام الدستور يعود من حيث المبدأ إلى السلطة التشريعية بما يصدر عنها من قوانين تفسيرية له، إلا أنه في غياب القوانين التفسيرية لهذه الأحكام وتأسيساً على القاعدة القائلة بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإنه ليس ما يمنع القاضي الجزائري الناظر في الدعوى من تفسير الأحكام الدستورية إذا وجد ضرورة لذلك، لبت الدفع المدلى به أمامه ويبقى تفسيره لها مقتصرًا على الدعوى المعروضة عليه ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة كما هي الحال في القانون التفسيري الصادر عن المجلس النيابي^(١).

٣- تفسير مجلس شورى الدولة للدستور

تثار أمام مجلس شورى الدولة بمعرض نظره بمنازعات متعلقة يثار بموجبها تطبيق مواد دستورية كالمواد المتعلقة بالجنسية والملكية وحقوق الإنسان ومنح الامتيازات، وغيره.. وهو في هذه المراجعات يعمل على تقدير ومراقبة دستورية مرسوم أو أي عمل إداري، عندما يكون هذا العمل الإداري مخالفاً للدستور بطريقة مباشرة، فيتحقق القاضي الإداري حينئذ من مطابقته لأحكام الدستور^(٢). ونذكر كأمثلة ما يأتي: إن إقالة الوزير، تعتبر من "المواضيع الأساسية" المنصوص عليها في المادة ٦٥ وهي من صلاحية مجلس الوزراء وتتطلب موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها^(٣)، إن وزير الدولة دون حقيبة ليس له أن يشترك في توقيع مقررات رئيس الجمهورية وفق ما تنص أحكام المادة ٥٤ من الدستور^(٤)، إن المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء المناطة به مؤقتاً صلاحيات السلطة الاجرائية - او صلاحيات رئيس الجمهورية - يجب ان ان تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء وان تحمل على الاقل اضافة الى توقيع رئيس الوزراء

(١) الهيئة العامة لمحكمة التمييز قضية الوزير فؤاد السنيورة- تاريخ ٢٧/١٠/٢٠٠٠- جريدة النهار تاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠٠

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣/١/٩٥ جورج نعمة الله افرام/الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣/١/٩٥ المشار إليه أعلاه.

(٤) مجلس القضايا، ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦، ادارة حصر التبغ والتنباك/ الدولة، مجلة القضاء الاداري، ١٩٩٧، ص ٣٩٦.

توقيع الوزير المختص ام الوزراء المختصين كما لو كان المرسوم صادرا عن رئيس الجمهورية وذلك عملا بصراحة احكام المادة ٥٤ من الدستور^(١)، ثم عدل المجلس عن هذا الاجتهاد حيث قضى بأنه على فرض وجود نص قانوني يوجب صدور المرسوم المطعون فيه بناءً على اقتراح وزير المالية، فإن توقيع هذا الأخير على المرسوم من شأنه أن يؤدي إلى تصحيح العيب وإلى اعتبار المرسوم متوافقاً وأحكام القانون، وذلك وفقاً لما استقر عليه العلم والاجتهاد^(٢)، وكذلك تدخل مجلس شورى الدولة في إشكالية تفسير النصوص الدستورية المتصلة باستقالة الوزير، حيث فرّق المجلس بين استقالة الوزير الالزامية التي يفرض عليه الدستور تقديمها عند نزع ثقة المجلس النيابي عنه وفق المادة ٦٨ منه بحيث يفقد مرتكز الصلاحية الدستورية الممنوحة له من خلال جوهر النظام البرلماني ويتحتم عليه الامتناع عن ممارسة اية صلاحية وزارية ، وبين الاستقالة الطوعية التي يتقدم بها من تلقاء نفسه والتي غالباً ما تعبر عن موقف سياسي معين ، حيث يظل متمتعاً بثقة المجلس النيابي اي انه يظل مسؤولاً تجاهه عن الاعمال التي يقوم بها كوزير وبالتالي تظل الاعمال الادارية الصادرة عنه صادرة عن صاحب صلاحية ، اكان ضمن وزارته الاصلية او الوزارة الموكلة اليه بموجب مرسوم تعيين وزراء بالوكالة ، وذلك الى حين صدور مرسوم قبول استقالته^(٣)، وفي حكم آخر أخذ بذات التوجه حيث قضى بأن المادة ٥٣ من الدستور تنص على أن يصدر (رئيس الجمهورية) بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مراسيم قبول استقالة الوزراء أو اقالتهم. وأن الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يفيد بأن مجرد تقديم الوزير استقالته لا تنتج

(١) م.ش. القرار رقم ٧٤ تاريخ ١٦/١١/٩٥، اللواء منير محمود مرعي/الدولة مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني- أيضاً : القرار رقم ٧٠ تاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٩٧، اللواء القيم عبدالله الخوري/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ١ ص ٨٥. مجلس القضايا القرار رقم ١٦٤ تاريخ ١٩ كانون الأول ١٩٩٦، اللواء منير مرعي/الدولة - مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ١ ص ١٦٨.
(٢) م.ش. قرار رقم ٣٢٧/٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٣ جمعية تشجيع حماية المناظر والمواقع الطبيعية والأبنية القديمة في لبنان/ الدولة- وزارة الثقافة.
(٣) م.ش. قرار رقم ٣٤١/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/١١ يوسف نعيم ساسين زغيب/ الدولة.

مفاعليها، إذ أن القول بعكس ذلك يفرغ الاتفاق بين الرئيسين من مضمونه وهو أمر لا يستقيم منطقاً ودستوراً^(١).

ثالثاً: تصدي مجلس النواب لمهمة التفسير المباشر للدستور

في العام ١٩٩٩ وعلى أثر الخلاف حول صلاحية القضاء العدلي بملاحقة النائب، طالب عدد كبير من النواب بعقد جلسة تفسيرية للمواد ٣٩ و ٤٠ و ٦٦ و ٧٠ و ٨٠ من الدستور، وبالفعل حسم المجلس النيابي في الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٢/٧/١٩٩٩ والمخصصة لدرس مشروع موازنة ١٩٩٩ وملحقاتها تحديد الجهة الصالحة لتفسير الدستور، فاعتبر أن المجلس النيابي هو الجهة الوحيدة المخولة لتفسير الدستور^(٢). وبعد خمس سنوات على هذه الجلسة، عادت قضية تفسير الدستور إلى الواجهة، فس معرض تفسير القضاء العدلي للمواد الدستورية المتصلة بمحاكمة الوزراء.

بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٤ اجتمعت الهيئة العامة لمجلس النواب في جلسة مخصصة لتفسير المادتين ٦٠ و ٧٠ من الدستور. تحولت هذه الجلسة من جلسة تفسيرية للمادتين ٦٠ و ٧٠ من الدستور إلى نقاش حول الآلية التي تعتمد لتفسير الدستور ودار النقاش بصورة أساسية حول جواز تفسير الدستور بقرار، أو يجب اعتماد آلية تعديل الدستور المنصوص عنها في المادتين ٧٦ و ٧٧ من الدستور اللبناني، أم يجب أن يصدر قانون تفسيري وفقاً للأسس المعتمدة في التشريعات العادية^(٣).

١- الاتجاه المؤيد للتفسير وفقاً لآلية تعديل الدستور

عندما يتطلب الأمر تفسيراً للدستور، لا يعود من إمكان إلا اللجوء الى الأصول المنصوص عليها في الدستور. فالقاعدة أنه لا يمكن تفسير الدستور إلا بقانون دستوري. والسبب هو أن الدستور اللبناني من الدساتير الجامدة انطلاقاً من ان الشرعية اللبنانية

(١) م.ش. قرار رقم ٢٦٩/٢٠١٥-٢٠١٦ بتاريخ ٢٦/٥/٢٠١٦ كاتب العدل اسامه غطيمي/ الدولة

(٢) دراسة: المجلس يفسر الدستور- مجلة الحياة النيابية المجلد ٣٢ ايلول ١٩٩٩ ص ٢٢

(٣) وقائع الجلسة الثانية لمجلس النواب المخصصة لتفسير المادتين ٦٠ و ٧٠ من الدستور والمنعقدة بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٤- نشرت وقائع الجلسة في جميع الصحف اللبنانية بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤

إنما هي شرعية ميثاقية دستورية وليست شرعية ثورية او انقلابية. فالتفسير، أي تفسير، إنما ينطوي على تعديل دستوري. وإذا صدر عن مجلس النواب، قرار تفسيري لنص دستوري، فهذا القرار لا قيمة له على الإطلاق وغير ملزم لأحد^(١). ويرى أنصار هذا الرأي بأن من الممكن أن يؤدي تفسير الدستور إلى إضافة توضيحات للمادة الدستورية، وهذا ما يتطلب أكثرية الثلثين في مجلس النواب. فالموضوع هو موضوعٌ جدلي ولا يمكن تالياً التفسير بأكثرية عادية أو نسبية أو أن يصار إلى تغيير أو تفسير الدستور بحسب الاجواء السياسية السائدة^(٢). وأنه عندما ينص الدستور على اصول معينة احتفالية من اجل التقنين الدستوري، يقصد ان كل ما يترتب للتشريع الدستوري، سواء بالنسبة الى اصل النص الدستوري او كل تفسير يلحق بهذا النص ويرتبط بمعناه، يجب ان يخضع للتقنين الدستوري نفسه. فالنص التفسيري المقصود اصداره يمكن ان يكون صائماً. وعند ذلك لا معنى للتفسير لانه يؤدي الى المعنى نفسه الوارد في النص الاصيلي. واذا كان التفسير يتعارض في الحقيقة مع النص الاصيلي، يكون قد عدل هذا النص الاصيلي الذي هو نص دستوري، وتالياً لا يصح هذا النص الجديد الا وفقاً لاصول التشريع الدستوري^(٣).

٢- تفسير النص الدستوري بموجب تشريع عادي

هذه الصلاحية الواسعة لمجلس النواب لا يحدها سوى أن تأتي تشريعاته منسجمة وأحكام الدستور، وبسبب عدم وجود نص دستوري يبين كيف يُفسر الدستور، ومن هي السلطة المخولة ذلك، فإن مجلس النواب يكون المرجع المخول تفسير الدستور بموجب قانون عادي، شرط أن يصدر هذا التشريع متوافقاً وأحكام الدستور. فإذا أصدر مجلس النواب قانوناً تفسيرياً لنص دستوري، وتضمن هذا النص أحكاماً تعديلية مما جعله يصنّف ضمن

(١) حسين الحسيني- المادة ٧٠ واضحة و"أشكل المشكلات تفسير البديهيات- حوار مع جريدة النهار تاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٤.

(٢) بطرس حرب تصريح إلى جريدة النهار تاريخ ١٨ شباط ٢٠٠٤.

(٣) آدمون نعيم- المجلس الاعلى لا يحاكم رئيس الوزراء والوزراء في الجرائم العادية- جريدة النهار تاريخ ٢٣/١/٢٠٠٤.

إجراءات تعديل الدستور وليس تفسيره، ففي هذه الحالة يكون القانون مخالفاً للدستور وعرضةً للإبطال أمام المجلس الدستوري.

٣- تفسير النص الدستوري بموجب قرار تفسيري

ينادي أنصار هذا الرأي أن بإمكان مجلس النواب إصدار قرار يفسر بموجبه نصاً دستورياً، لأنه إذا اعتبرنا ان صلاحية تفسير النصوص الدستورية تعود الى المجلس الدستوري، فالتفسير يصدر بقرار وهذا القرار ملزم، فكيف نقبل بقرار للمجلس الدستوري ولا نقبل بقرار لمجلس النواب؟^(١). وهناك سوابق حول تفسير الدستور بقرارات تفسيرية: في جلسة ٢٩ أيار سنة ١٩٨٠ أقر المجلس بتفسير المادة ٥٧ من الدستور وأصدر قراراً بهذا الشأن، وقد عاد المجلس لتبني هذا التفسير في جلسة ٢٠ أيار سنة ١٩٩٤ وهذا التفسير ما يزال نافذ الاجراء ومعمولاً به حتى اليوم^(٢).

إن الأمثلة المذكورة عن تفسير مجلس النواب للدستور ليست دليلاً على أن من صلاحية هذا المجلس تفسير الدستور، ذلك ان القضاء لم يعتبر أن هذا التفسير ملزم له، وللدلالة على صحة هذا الموقف نذكر المثل الآتي: في جلسة المجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ١٢/٧/١٩٩٩ عمد المجلس إلى تحديد الجهة الصالحة لتفسير الدستور، فاعتبر أن المجلس النيابي هو الجهة الوحيدة المخولة بتفسير الدستور، وكان ذلك في معرض تفسير المادتين ٣٩ و ٤٠ من الدستور المتعلقةتين بالحصانة النيابية، على أثر اعتبار محكمة التمييز بأن حصانة النائب بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته والمنصوص عنها في المادة ٣٩ من الدستور ليست مطلقة ولا تشمل جميع الآراء والأفكار التي يبديها، بل تنحصر بالآراء والأفكار التي تصدر عنه وتكون متصلة بعمله النيابي ومتعلقة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم وكرامته

(١) جريدة النهار تاريخ ١٨ شباط ٢٠٠٤- ثم عاد وكرر مواقفه في حديث مع جريدة السفير تاريخ ٢٤/١/٢٠٠٤
(٢) أحمد زين - نجاح جلسة تفسير المادتين ٦٠ و ٧٠ يرتبط بتحديد المفاهيم- جريدة السفير تاريخ ٧/١/٢٠٠٤

النيابية وبدون تجاوز، ورغم أن جلسة التفسير التي عقدتها الهيئة العامة لمجلس النواب إنما أرادت من خلالها تفسير المادة ٣٩ و ٤٠ من الدستور خلافاً للتوجه الذي سار عليه اجتهاد المحاكم العدلية، واعتبار أن هذه الحصانة مطلقة طيلة مدة ولاية المجلس، إلا أن هذه المحاكم لم تأخذ هذا التفسير بعين الاعتبار، بل أكملت السير بدعوى طبارة/ واكيم، ورفضت اعتبار أقوال النائب واكيم مشمولة بأحكام المادة ٣٩ من الدستور، ولولا صدور قانون العفو العام عن جرائم المطبوعات رقم ٢٠٠٠/١٩٩ لما أوقفت المحكمة التعقبات بحق النائب نجاح واكيم، وقد ردت الدعوى من الناحية الجزائية ليس بسبب صدور القرار التفسيري بل بسبب صدور قانون العفو، وبذلك لم يعتبر القضاء أن الرأي التفسيري الصادر عن المجلس النيابي له قوة إلزامية توازي قوة القانون ولو فعل فإن مفاعيل هذا القرار تؤدي إلى لا مسؤولية النائب بشقيها الجزائي والمدني خلافاً لما حكمت به المحكمة من إلزام النائب واكيم بدفع تعويض شخصي قيمته ٢٥ مليون ليرة^(١).

رابعاً: تفسير هيئة التشريع والاستشارات للدستور

أنشئت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بموجب مشروع قانون تنظيم وزارة العدل المنفذ بموجب المرسوم رقم ١٥٧٠٤ تاريخ ١٩٦٤٣/٦، ثم أعيد تنظيمها بموجب قانون تنظيم وزارة العدل الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ وقد أنيط بها عدة مهمات في طليعتها تفسير النصوص القانونية وإبداء الرأي في الأعمال والعقود التي يكون للدولة علاقة بها وفي الخلافات التي تنشأ بين إدارات الدولة أو بينها وبين الغير، وفي المسائل القانونية التي يطرحها عليها المدير العام لوزارة العدل. وبالرغم من أن الرأي الذي تصدره الهيئة غير ملزم للإدارة المعنية إلا أن مخالفتها له يجب أن تحصل بقرار معلل تبلغ صورة عنه إلى وزارة العدل^(٢). وقد تسنى لهيئة التشريع أن تلعب دوراً إصلاحياً لا سيما في إطار إرشاد الإدارات العامة إلى التفسير الصحيح للقوانين والأنظمة، لكن اللافت أنه بخلاف ممارستها لهذه المهمة تسنى

(١) محكمة الاستئناف الجزائية - قرار رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٩ طبارة/ واكيم - العدل ٢٠٠٢ ص ٥٣٢

(٢) المادة ١٤ من لمرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦

لها تفسير الدستور ليس بمعرض النظر في إشكاليات في عمل الإدارات العامة، بل فسرت الدستور لناحية عمل مجلس النواب ومجلس الوزراء، وستستعرض بعض الآراء الصادرة عن هذه الهيئة والتي تتصل بتفسير الدستور، لنستخلص من هذه التجربة النتيجة المناسبة.

١- تفسير الدستور في حالات متصلة بالمجلس الدستوري

عرضت على الهيئة مسألة تتصل بتعيين أعضاء المجلس الدستوري بعد انتهاء ولاية الأعضاء القدامى واستمراريتهم، ثم بيان معرفة مدة ولايتهم، فأبدت الهيئة الرأي الآتي: "ليس فقط يجوز تعيين بدلاء عن الاعضاء الخمسة الذين انتهت ولايتهم، ولا زالوا مستمرين في ممارسة مهام في المجلس الدستوري بحكم النص، بل ان هذا التعيين هو واجب، وواجب ملح، ايضا بحكم النص. أما مدة ولاية هؤلاء الأعضاء، فإن المادة ٤/ من قانون انشاء المجلس الدستوري، تقصر على معالجة موضوع شغور احد او بعض مراكز الاعضاء سواء بسبب الاستقالة او العجز الصحي او الوفاة او لاي سبب آخر، لهذا فإن هذا النص لا يرقى حالة هؤلاء الأعضاء بل هو المادة ٤/ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) التي تعالج موضوع انتهاء ولاية الاعضاء بحلول اجل الولاية. وهناك فارق ما بين شغور المركز بالوفاة او الاستقالة او العجز الصحي او سوى ذلك من الاسباب، وانتهاء ولاية الاعضاء بحلول اجل ولايتهم. وحيث ما دام ان الاعضاء الخمسة المطلوب تعيين بدلاء عنهم، قد انتهت ولايتهم بحلول اجل ولايتهم، ولم تشغر مراكزهم شغورا، لسبب ما من اسباب الشغور، تكون بالتالي مدة ولاية الاعضاء الخمسة الجدد الذين سوف يحلون محل الاعضاء المنتهية ولايتهم بسبب حلول اجل ولايتهم في المجلس الدستوري، ست سنوات كاملة غير منقوصة"^(١).

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٨٨٠/٢٠٠٤ تاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٤.

٢- تفسير الدستور فيما يتعلق بصلاحيّة إبرام المعاهدات الدولية

أبدت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أكثر من رأي في قضايا ذات صلة بالمادة ٥٢ من الدستور، وهي آراء تتصل بالفصل في تعارض الصلاحيات بين مجلس النواب ومجلس الوزراء حول إبرام المعاهدة الدولية، وفُسرت أيضاً معنى الإبرام.

أ- في تفسير معنى الإبرام الواردة في المادة ٥٢ من الدستور: رأت الهيئة: إن المادة ٥٢ من ال دستور اللبناني تنص على ان يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء ... فإذا كانت المعاهدة قد دخلت حيز التنفيذ، وأرادت الحكومة اللبنانية الانضمام اليها يصدر قانون باجازة الانضمام اليها، اما اذا لم تكن قد دخلت هذه المعاهدة الدولية حيز التنفيذ، فان المادة ٥٢ دستور اجازت للحكومة ابرام هذه المعاهدة واستعملت المادة المذكورة مصطلح " ابرام " مرتين. وبالتالي يكون على السلطة المختصة في لبنان القيام بتصحيح وثيقة المصادقة على الاتفاقية الدولية أي القانون رقم ٦٠٩ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤ واستبدال عبارة " الانضمام " بعبارة " الابرام "، طالما ان المعاهدة الدولية لم تدخل حيز التنفيذ وطالما ان النص الدستوري اللبناني يتكلم عن ابرام المعاهدات الدولية"^(١).

ب- البت في تنازع الصلاحيّة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء: رأت الهيئة: " إن المادة ٥٢ من الدستور تخضع ابرام المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة وكذلك سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، لموافقة مجلس النواب.. والمقصود بالاتفاقيات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، هي الاتفاقيات التي يترتب عليها انفاق هام من مال الخزنة، أما ما قد يترتب على الاتفاق الثقافي بين لبنان والاردن، لجهة تبادل المنح الجامعية والتدريبية الخ.... من

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٦٦٢/٢٠٠٥ تاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٥.

انفاق، يخرج كليا عن مفهوم الاتفاقيات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، خاصة وأنه بالامكان التبصر له، سنويا، من خلال الاعتمادات التي ترصد للوزارة ذات الصلة في قانون الموازنة العامة. وحيث ما دام بالامكان فسخ الاتفاق الثقافي اللبناني الاردني سنويا، فيخرج بالتالي ايضا عن دائرة الاتفاقيات التي لا يصح ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب عليها^(١).

وفي رأي ثانٍ: "أن الاتفاق المرفق والمتعلق بالتعاون في المجال السياحي بين لبنان وارمينيا لا يرتب أي انفاق او التزام بالاتفاق من الخزينة اللبنانية ويشكل نموذجا للاتفاقات ذات الشكل المبسط وبما انه لا يمكن اعتبار الاتفاق المرفق من المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة لانه في جميع الاحوال، يقبل النقص من جانب أي من طرفيه بموجب اشعار مسبق، وعليه لا تنطبق على هذا الاتفاق الفقرة الاخيرة من المادة ٥٢ من الدستور ويعتبر بالتالي مبرماً بعد موافقة مجلس الوزراء"^(٢).

٣- تفسير الدستور في حالات متصلة بصلاحيات مجلس النواب: لم تقتصر حالات طلب رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل على تفسير الدستور بشأن أعمال السلطة التنفيذية، بل لاحظنا بأن الهيئة عمدت إلى تفسير الدستور في مسائل متصلة بأعمال مجلس النواب، نستعرض بعضاً من هذه الموضوعات.

أ- النائب يمثل الأمة جمعاء: "أبدت الهيئة رأيها في اقتراح القانون الرامي إلى إناطة مهمة متابعة شؤون المغتربين بعددٍ من النواب فرأت أنه يخالف المادة ٢٧ من الدستور التي تنص على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء...."، اذ من مهام النواب جميعاً الاهتمام بكل ما له علاقة بالامة او قل باللبنانيين كافة، مقيمين ومغتربين، فلا يتصور حصر هذا الاهتمام بوضع نواب^(٣).

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٣/١٢٢ تاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧.

(٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٩٩/١٧٠ تاريخ ١٩٩٩/٥/١٩.

(٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٤/١١٧ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٨.

ب- الاجتماع الحكمي لمجلس النواب في حالة اعتبار الحكومة مستقلة: طلب رئيس مجلس الوزراء من الهيئة بيان الرأي حول جواز انعقاد مجلس النواب في حال اعتبار الحكومة مستقلة، فرأت الهيئة: "إن المادة ٣٣ من الدستور تنص على ان "... لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ان يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها، وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس الى عقود استثنائية اذا طلبت ذلك الاكثرية المطلقة من مجموع اعضائه". وإن المادة ٦٩ من الدستور تقضي: "١- بأن تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية: ... وبأنه عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة، يصبح مجلس النواب حكما في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة"، وأنه في ضوء النصوص الدستورية آنفة الذكر التي تميز بين انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل حكومة قائمة غير مستقلة، وبين انعقاده في دورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة، فإن انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل اعتبار الحكومة الحالية مستقلة بسبب بدء ولاية مجلس النواب، تحكمه المادة ٦٩ من الدستور وليس المادة ٣٣ منه، فيما خص شكلية الانعقاد، اذ يعتبر مجلس النواب منعقدا بصورة حكومية ودونما حاجة الى اداة قانونية (مرسوم) تصدر بمبادرة من رئيس الجمهورية، او بناء على طلب الاكثرية المطلقة من مجموع اعضاء مجلس النواب"^(١).

ج- التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال: في ذات الاستشارة المشار إليها في البند السابق، رأت الهيئة أن: "المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الاعمال وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة او المعتمدة كذلك، مسندة فقط على مرتكز تأمين

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤٧٨/٢٠٠٥ تاريخ ٧/٧/٢٠٠٥.

مقتضيات الدولة الضرورية، علماً ان هذا المبدأ العام الاجتهادي الذي جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ دستور بحيث ان طلب فتح دورة استثنائية بحسب احكام المادة ٣٣ من الدستور يجب ان يكون معللاً أي ان يتضمن برنامجاً معيناً، وان عدم تضمين الطلب مثل هذا البرنامج لا يؤدي الى تعيب صحة الطلب، بحيث ان الدورة الاستثنائية المنعقدة على هذه الصورة لا تكون اعمالها منحصرة في برنامج الطلب، فالمجلس النيابي - بمجرد انعقاده - يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة. فإذا كان تحديد برنامج العقد الاستثنائي لمجلس النواب من قبل الحكومة غير المستقلة (م ٣٣ دستور) ليس من شأنه ان يحد من سلطة مجلس النواب في التشريع في شتى المجالات، فانه ومن باب اول، وقياساً على ما تقدم، يبقى مجلس النواب محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سداً لاي فراغ^(١).

د- نصاب جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب: وجّه وزير العدل كتاباً إلى الهيئة طالباً ببيان الرأي مسألة احتساب نصاب جلسات الهيئة العامة، ومما جاء في رأي الهيئة: "يتمثل النصاب عملياً بحضور عدد معين من النواب الى المجلس، والتنامهم للمناقشة والتصويت على القرارات، على أن يمثل هذا العدد نسبة معينة تبلغ حداً أدنى لا بد منه من أصل عدد نواب المجلس، مع العلم ان هذه النسبة قد تختلف تبعاً للمواضيع المطروحة. ولقد ورد في الدستور اللبناني نصاً عاماً بشأن النصاب القانوني ووردت نصوص أخرى أوجبت نصاباً استثنائياً مغايراً في حالات أخرى. وأن النصاب العام لحظته المادة ٣٤ من الدستور التي نصّت على ان اجتماع المجلس لا يكون قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه، وهذا النصاب العام واجب التطبيق عند سكوت النص فهو النصاب العادي ولا يمكن استبعاده إلا بنص مخالف صريح. أما حالات النصاب الخاص هذه الحالات منها ما أتى النص عليه

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤٧٨/٢٠٠٥ تاريخ ٧/٧/٢٠٠٥.

صريحا (المادتان ٦٩ و٧٩)، أو ما افترضه النص إلزاماً (المواد ٣٠ - ٤٩ - ٦٠ - ٧٠ - ٧٦ - ٧٧)، فإن هذه المواد التي اوجبت التصويت بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى يشترط نصابا يساوي أو يفوق الثلثين لانعقاد الجلسة. وهذا ما أكده قرار ١٩٧٦/٥/٥ لهيئة مكتب المجلس ولجنة الادارة والعدل. «... بالنسبة للنصاب الواجب توافره في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة ٤٩ من الدستور، تبين للمجتمعين بعد الدرس ان اشتراط المشترع نيل المرشح أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس النيابي في الدورة الأولى يفترض حضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل من أجل عقد الجلسة والشروع في الاقتراع...»^(١).

هـ- تفسير مجلس النواب للدستور هو تفسير غير ملزم: في ذات الاستشارة المشار إليها في البند السابق، تسنى للهيئة البحث في صلاحية مجلس النواب في تفسير الدستور، حيث جاء في هذا الرأي: " يميز العلم الدستوري بين نوعين من الأعمال التي تصدر عن مجلس النواب:

- إقرار القوانين المعروضة عليه بصيغة مشاريع قوانين من الحكومة واقتراحات قوانين من النواب، فهذه القوانين تصبح نافذة وملزمة بعد نشرها من رئيس الجمهورية وإعلانها أصولاً.
- إتخاذ المقررات المختلفة سواء بالنسبة لسير العمل النيابي او علاقات المجلس مع سائر السلطات.

إن الفئة الثانية ليس لها معنى دقيق وحصري فتشمل مثلاً إصدار النظام الداخلي للمجلس والتوصية والتمني وتبني تقارير اللجان وراء هيئة مكتب المجلس وما شاكل ذلك، وهذه المقررات تختلف عن القانون بأنها لا ينشرها رئيس الجمهورية وهي الوسيلة التي يلجأ إليها المجلس للتعبير عن مقاصده. وإن مقررات المجلس هذه وان كانت لا تخضع لرقابة قضائية الا ان المجلس يبقى في إصدارها مقيداً بأحكام الدستور وسائر

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٣٧٤/١٩٨٨ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

القوانين، لأنه يجب التمييز بين تفسير الدستور وتطبيقه. فتطبيق نصوص الدستور من قبل السلطات الدستورية وان كان من الواجب أن يكون متطابقاً معها وصحيحاً، إلا أنه إذا تبين لهذه السلطات أنها ابتعدت في تطبيق النص عن قصد المشرع الدستوري عند وضعه، يكون عليها أن تعود الى التطبيق الصحيح المنسجم مع هذا القصد والمتآلف معه والمنطبق عليه.

وان التفسير المعطى لنصوص الدستور إما يكون ملزماً وإما غير ملزم، والتفسير الملزم هو الذي يصدر عن هيئة دستورية خولها الدستور ذاته إعطاء التفسير الملزم وغالبا ما يكون لها الطابع القضائي، وإما عن واضع الدستور ذاته وفي أي وقت ويشترط هنا أن يكون النص الدستوري المطلوب تفسيره ملتبساً وأن يصدر التفسير بموجب نص دستوري اتبعت فيه نفس الأصول المرعية في هذا المجال ولا يكفي أن يصدر بموجب قانون عادي. أما التفسير الذي يصدر عن أي مرجع كان وبأي صيغة كانت خلاف ما ذكر أعلاه، فلا يكون ملزماً ويجوز الرجوع عنه في أي وقت كان. لهذا فإن تصديق مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٠/٥/٢٩ على المبادئ التي أقرتها اللجان المشتركة حول تفسير المادة ٥٧ من الدستور لا يعتبر تفسيراً ملزماً بل مجرد قرار تمهيدي يتعلق بكيفية تطبيق المادة ٥٧ في حالة معينة. ويؤكد ذلك ما صرح به حلفياً رئيس المجلس قبل التصويت على القرار عندما قال ان إقرار هذه المبادئ «لا يحتم موقفاً معيناً لأي مشروع» وبالتالي يكون التصويت على القرار متلازماً مع احتفاظ المجلس بحرية الموقف في المشاريع الأخرى^(١).

و- **كيفية احتساب نصاب جلسات مجلس النواب:** في ذات الاستشارة المشار إليها في البند السابق، رأت الهيئة: "ان المادة ٥٧ من الدستور في نصها الأصلي كانت تشترط عندما يعيد رئيس الجمهورية القانون الى مجلس النواب، فعلى المجلس اذا أصر على نشر القانون أن يقر ذلك «بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٣٧٤/١٩٨٨ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

العاملين فيه»، لكن المشرع الدستوري عاد في قانون ١٧/١٠/١٩٢٧ وعدل المادة المذكورة وحذف منها عبارة «الغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء العاملين» واستبدلها بعبارة «الغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وإن المشرع الدستوري وعن معرفة تامة بالموضوع استبعد الاكتفاء بالأعضاء العاملين في المجلس دون المتوفين والمستقلين ليعتمد صراحة في حساب غالبية التصويت على إصرار المجلس على نشر القانون المعاد، يعتمد «مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً» أي العدد الذي حدده قانون الإنتخاب بموجب المادة ٢٤ من ال دستور وهو ٩٩ نائباً. وإذا كان هذا الرقم أصبح واجباً في حساب غالبية التصويت حيث يعتمد عادة عدد الحضور المقترعين، فبحجة أولى يكون واجباً في حساب غالبية النصاب حيث يعتمد عادة مجموع عدد الاعضاء. وان عبارة «الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً» تعني بكل بساطة العدد الذي نص عليه قانون الانتخاب أي العدد القانوني "en droit" على عكس العدد الواقعي "en fait" وبالتالي يكون كل اجتهاد مخالف يقول بحذف الاعضاء المتوفين والمستقلين في حساب النصاب، ومهما كان المبرر، مخالفاً لنص ال دستور الصريح ورغبة واضعیه الأكيده، ولهذا فإن التفسير الصادر عن العميد فيديل واعتمده اللجان البرلمانية لا يمكن اعتباره تفسيراً صحيحاً لنصوص الدستور ولا يمكن التسليم به في الظروف العادية^(١).

٤- تفسير الدستور في حالات متصلة بصلاحيات مجلس الوزراء :

استعانت السلطة التنفيذية بهيئة التشريع والاسشارات لحسم الجدل حول تفسير العديد من النصوص الدستورية المتصلة بصلاحيات ومهمات هذه السلطة، نعرض بعضاً منها:

(١) هيئة التشريع والاسشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٣٧٤/١٩٨٨ تاريخ ١٩٨٨/١٠/٢٠.

أ- صلاحية حكومة تصريف الأعمال في إصدار مرسوم دعوة الهيئات الناخبة: " رأيت الهيئة أن: "موضوع تصريف الاعمال، ينطلق من فكرة انه لا بد من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وبالنظر الى الطبيعة الدستورية لمهلة اجراء الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس قبل انتهاء ولايته (مادة ٤٢ من الدستور)، فضلا عن مهلة دعوة الهيئات الانتخابية (المادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١) التي تعتبر تطبيقاً للاولى، وبالنظر، فعلاً، الى الضرورة القصوى لاجراء الانتخابات النيابية العامة تجديداً لهيئة المجلس قبل انتهاء ولايته في موعدها الدستوري، وعملاً باجتهاد القضاء الاداري الذي يعتبر ان الاعمال الادارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة في القوانين تحت طائلة السقوط والابطال، وكم بالحري تلك التي يوجب الدستور اجراءها ضمن مهلة محددة، ولئن كانت تعتبر اعمالاً تصرفية، الا انه يجوز للحكومة المستقلة ان تجربها، بصورة استثنائية، بالنظر الى طبيعتها وضرورة اجرائها ضمن المهل المحددة لها. وما ذلك إلا اجتناباً لامكانية المساءلة بالاخلاق بالموجبات الدستورية التي يفرضها الدستور على متولي السلطة الاجرائية، يكون ليس فقط من حق وزير الداخلية والبلديات او بامكانه ان يقترح فوراً اصدار مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية عملاً بالمادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١، بل يكون ذلك من واجبه الفوري"^(١).

ب- القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء: أصدرت الهيئة أكثر من رأي حول ما إذا كانت قرارات مجلس الوزراء نافذة بذاتها أم يتوقف نفاذها على صدور المرسوم أو القرار الوزاري الذي يضع هذه القرارات موضع التنفيذ، ومما جاء في هذه الآراء: "إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفته سلطة اجرائية، يجب ان تأخذ شكل مراسيم حتى تصبح نافذة كما كان يحصل في السابق باستثناء القرارات التي يتخذها

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٥/٢٦٥ تاريخ ٢٠٠٥/٤/١٨.

بصفته سلطة ادارية فهي تصبح نافذة بحد ذاتها دون الحاجة لاستصدار مرسوم او أي نص آخر^(١)، وفي رأيٍ ثانٍ جاء فيه إن: "المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء مجتمعاً في جلساته وتدون في محاضر الجلسات، والتي ترسم السياسة العامة للدولة في هذا أو ذاك من الحقول، الادارية أو المالية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الخ...، من دون ان ترتدي الصيغة التي يفرضها القانون والتي من شأنها ان تعطى قوة القرار الاداري النافذ (مرسوم أو قرار وزاري)، و لا تجعل من مجلس الوزراء سلطة تسلسلية رئاسية بالنسبة للإدارات أو المؤسسات العامة، الا انها تستدعي جانب المراعاة من قبل المعنيين بها ما دام مجلس الوزراء لم يرجع عنها، سواءً المجلس الذي اتخذ تلك القرارات أو المجالس التي تلتها، تبعاً لوحدة مؤسسة مجلس الوزراء. ولهذا فإن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالمخطط التوجيهي العام لمواقع المقالع والكسارات هي من قبيل القرارات/التوصية التي لا تكتسب صفة وقوة النفاذ الا باقترانها بمراسيم تصدر وتنشر وفقاً للأصول"^(٢). لكن في رأيٍ ثالثٍ مغاير رأيت هذه الهيئة "أن المرسوم لا يعدو كونه تكريساً لقرار مجلس الوزراء في صيغته التنفيذية حتى لا يتعطل هذا القرار، وحيث ان توقيع مشروع المرسوم لا يمكن أن ينطوي بحد ذاته على ما يثير أية رقابة برلمانية خارج إطار قرار مجلس الوزراء الذي استند اليه هذا المرسوم، مما يجعل توقيعهم مشمولاً بتصريف الاعمال بمعناه الضيق"^(٣).

٥- تفسير الدستور فيما خصّ أعمال الوزراء

إذا كانت معظم الآراء الاستشارية لهذه الهيئة إنما تصدر بناء على طلب الوزراء لبيان الرأي في تفسير القوانين والأنظمة أو لبيان الموقف القانوني في مسألة تعترض عمل

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٣٩٧/ر/١٩٩٢ تاريخ ١٩٩٢/٤/٢٩.

(٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤١٣/١٩٩٩ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٤.
إن هذا الرأي يتعارض مع ما استقر عليه اجتهاد مجلس شوري الدولة والفقهاء الإداري والدستوري الذي تصدى لبحث القوة التنفيذية والنفاذ الذاتي لقرارات مجلس الوزراء.

(٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٩٣/٦١٧ تاريخ ١٩٩٣/١/٨.

الإدارة العامة، فإن بعضاً من طلبات الرأي كانت مرتبطة بتفسير نصوص دستورية ذات الصلة بصلاحيات الوزير، ومنها:

أ- **حول جواز اقتراح وزير الدولة للمراسيم:** رأّت الهيئة: "إن الدستور اللبناني لا يعرف، سوى "مؤسسة" الوزير ذات حقيبة وزارية أو الوزير الذي يرأس ادارة عامة معينة، وكذلك الامر بالنسبة إلى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ المعدل الذي يقصر الوزارات على الوزارات التي تتبع لكل منها ادارة عامة، ودون ان يكون، لا في نصوص الدستور ولا في نصوص المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١، اية اشارة، لا صريحة ولا ضمنية، إلى "مؤسسة" وزير دولة أو إلى "مؤسسة" وزير دولة مفوض أو منتدب، وتالياً دون ان يكون في هذه الادوات القانونية أية اشارة إلى مشاركة وزير الدولة أو وزير الدولة المفوض أو المنتدب، في التوقيع على المراسيم، وإن مجلس شورى الدولة قد أقرّ، صراحة، بوجود عرف "برلماني" درج على القبول بتعيين وزراء دولة أو وزراء دون حقيبة وزارية، بالرغم من سكوت نصوص الدستور حول هذه المسألة، دون أن يكون لوزير الدولة دون حقيبة صلاحية ان يشترك في توقيع المراسيم^(١)، ولهذا فإن من غير المنطقي أن يُبنى مشروع المرسوم على اقتراح وزير دون ان يُدّئل هذا الوزير مشروع المرسوم بتوقيعه"^(٢).

ب- **صلاحية التقرير في الوزارة:** رأّت الهيئة أن: "المادة ٦٦ من الدستور نصت على ان "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة الى إدارته وبما خص به". وإن الوزير هو من يتولى أمور إدارته بموجب الدستور وبالتالي فإنه عندما لا تنص القوانين والأنظمة على تسمية المرجع الإداري الصالح لتوقيع قرار او معاملة معينين، فإن الأمر يعود حينئذ الى الوزير

(١) مجلس القضايا، قرار رقم ٢٩١ تاريخ ١٩٩٦/١/١٨ نقابة موظفي وعمال ادارة حصر التبغ والتبناك في لبنان/ الدولة - وزارة المالية، مجلة القضاء الاداري في لبنان - العدد ١٠ - ١٩٩٧، المجلد الاول، ص ٣٦٩.
(٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٩/٣٤٣ تاريخ ٢٠٠٩/٠٤/٢٨.

نفسه لأنه الرئيس الأعلى لإدارته وهو الذي يتولى شؤونها بموجب الدستور، إلا إذا شاء تفويض ذلك الى المدير العام او غيره"^(١).

ج- توقيع الوزير عقد المصالحة قبل إتمام الإجراءات: رأّت الهيئة: " أنه إذا كانت النفقة لا تعقد إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، فإن توقيع وزير الداخلية على المصالحة الراهنة دون تأمين الاعتماد اللازم لها في الموازنة ينطوي على مخالفة لقانون المحاسبة العامة يسأل عنها الموظف المسؤول، إلا أنه ليس من شأن هذه المخالفة ان تؤثر على حقوق صاحب العلاقة الناشئة عن عقد المصالحة الموقع من الوزير المختص والذي الزم الدولة تجاهه بما نص عليه العقد ويكون على الإدارة الموقعة ان تؤمن الاعتماد اللازم لانفاذ مضمونه، لأن الدستور قد اناط بالوزير المختص صلاحية ادارة شؤون وزارته واتخاذ القرارات النافذة والزام الدولة في كل ما يتعلق بوزارته"^(٢).

٦- استخلاص النتيجة

واضح مما تقدّم إن هيئة التشريع والاستشارات قد فسّرت الدستور، إضافة إلى تفسيرها للقوانين والأنظمة، وإن الأمثلة المطروحة متصلة بتفسير مباشر للنصوص الدستورية المتصلة بعمل السلطات الدستورية، ويوجد إلى جانبها عشرات الآراء التي فسّرت فيها الهيئة للدستور في معرض إبداء الرأي في مسائل تتصل بممارسة الوظيفة الإدارية كحالة تفسير المادة ٨٩ في حالة دراسة ملف عقد امتياز أو عقد BOT^(٣)، أو إجازة إشغال الملك العام البحري^(٤)، أو ضمان احترام حرية التجارة والعمل^(٥)، أو تفسير المادتين ٨١

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٦/٤٩ تاريخ ٢٠٠٦/١/٢٥.
(٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٣ تاريخ ١٩٨٨/١/١٩.
(٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٤/٢٠٢ تاريخ ٢٠٠٤/٤/١.
(٤) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٢/٤٨٨ تاريخ ٢٠٠٢/٨/١.
(٥) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٠/٧٥٧ تاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧.

و٨٢ عند النظر في تفويض مكتب الحبوب والشمندر السكري بفرض رسوم^(١)، أو تفسير المادة ١٥ المتعلقة بحماية الملكية الفردية عند إبداء الرأي حول مشروع قانون يجيز مرسوم اعلان المنفعة العامة" والخريطة المرفقة به إلى كل من لجنة الاستملاك والاكتفاء بإفادة عقارية شاملة تلحظ اشارة الاستملاك لخرقه خرقاً من غير مسبوق أحكام الدستور حامي الملكية الفردية^(٢)، وكذلك عند طلب الهيئة استصدار نص قانون يجيز الاستملاك لمصلحة دور العبادة سواء لانشائها او لتوسيعها او لاحداث ساحة عامة مجاورة لها او ملحقه بها لا يتعارض مع المادة ١٥ من الدستور^(٣)،

إذُ لقد فسرت هيئة التشريع والاستشارات للدستور، وهذا التفسير لم يكن مستنداً إلى نص في الدستور ولا في قانون إنشائها، وإنما أجابت على سؤالٍ وردّها من المراجع الدستورية، ولهذا من هذا المنطق، نر بأنه لا يوجد أي مانع يحول دون أن يقدم المجلس الدستوري على تفسير الدستور بناءً على طلبٍ، بل هو أولى من هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في أداء هذه المهمة، وهذا ما سنبحثه في البند الآتي.

خامساً: تفسير المجلس الدستوري للدستور

تضمنت وثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي أقرت بموجب قانون ١٩٨٩/١٠/٢٢ نصاً يقضي بمنح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، حيث جاء النص كالاتي: ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

وكانت الغاية التي قصدتها وثيقة الوفاق الوطني من إنشاء المجلس الدستوري محددة صراحة بضمان انطباق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور.

(١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٧٥٧/٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٠.

(٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٨٠١/٢٠٠٠ تاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٠.

(٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٥١/١٩٧٣ تاريخ ٢٢/٥/١٩٧٣.

إذ للمجلس الدستوري هدف يسعى لتحقيقه وهو الحفاظ على مسلمات العيش المشترك، فهل يستطيع تحقيق غايته إذا اقتصر عمله على الرقابة على دستورية بعض القوانين ودستورية تكوين السلطة؟ إذا راجعنا الأزمات التي مرّت على لبنان نجد أن معظمها تتصل بمواضيع ذات صلة بالدستور وتحديداً بتفسيره، وبدأنا نكتشف من خلال أزماتنا السياسية وجود مشكلة حقيقية كبيرة وأزمة حكمٍ تستدعي البحث عن مرجعية حكمااء او مرجعية سلطة نلجأ إليها لحسم الخلافات، وإلا فإن الأزمات السياسية ستتفاقم^(١). فأين هو المجلس الدستوري من هذه الأزمات التي تهدد مسلمات العيش المشترك، ثمّ ليس وفق وثيقة الوفاق الوطني من مهمته البت بهذه النزاعات المهددة للعيش المشترك.

بالعودة إلى العام ١٩٩٠ يوم تقرر تعديل الدستور اللبناني تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني كان مشروع القانون الدستوري الوارد بالمرسوم رقم ٢٠٢ تاريخ ١٩٩٠/٠٤/٣٠ الذي وضعته الحكومة آنذاك تطبيقاً لاتفاق الطائف أميناً على النص حرفياً على ما ورد في هذا الاتفاق بشأن مهمات المجلس الدستوري^(٢)، وكذلك فإن اللجان المشتركة التي اجتمعت بتاريخ ١٩٩٠/٨/٢ برئاسة دولة الرئيس السيد حسين الحسيني، قد وافقت بموجب تقريرها على المشروع الوارد من الحكومة. ولكن لما اجتمعت الهيئة العامة لمجلس النواب اعترض البعض على منح المجلس الدستوري لصلاحيّة تفسير لدستور وكان أول المعترضين وزير البريد والاتصالات د. جورج سعادة الذي قال أن تفسير الدستور يعود لمجلس النواب دون سواه وأن من الخطورة منح هذه الصلاحيّة للمجلس الدستوري. وتبعه دولة الرئيس رشيد الصلح الذي قال بأن المجلس الدستوري له الحق فقط بمراقبة دستورية القوانين وليس تفسير الدستور الذي يعود امر تفسيره للمجلس النيابي وحده فقط، لانه السلطة الاشرعية الاولى والاخيرة في لبنان، ثمّ النائب بطرس حرب الذي رأى أنه لم يرد إطلاقاً صلاحية للمجلس الدستوري الفرنسي بتفسير الدستور، بل تنحصر صلاحيّاته بمراقبة دستورية القوانين وفي الطعون المتعلقة بانتخابات رئاسة

(١) راجع خطاب السيد حسن نصرالله المنشور في جريدة السفير تاريخ ٢٠١٥/١١/١٢.
(٢) أمين نصار تتولّى المجلس الدستوري تفسير الدستور لا يتعارض مع "سيادة" البرلمان -جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٤/١/١٥.

الجمهورية والنيابية ، وقد أيد هذا الرأي كلاً من: خاتشيك بابكيان، نصري المعلوف، زاهر الخطيب، البير منصور، عثمان الدنا، جميل كبي وهذا ما دفع بالهيئة العامة عند إقرار النص إلى حذف صلاحية تفسير الدستور من بين صلاحيات المجلس الدستوري.

إن الحجج المدلى بها من في جلسة مناقشة تعديل الدستور كانت مرتكزة على أن الصلاحية في تفسير الدستور هي لمجلس النواب حصراً وليس من المألوف منح هذه الصلاحية للمجلس الدستوري، وقد بيّن رئيس مجلس النواب السابق حسين الحسيني أسباب سحب هذه الصلاحية من المجلس الدستوري بقوله أن أي تفسير للدستور ينطوي على تعديل، وإلا ما هو مبرر التفسير؟، وأن صلاحية تفسير الدستور التي ادرجت في اتفاق الطائف، وعُهد بها الى المجلس الدستوري المنوط به مراقبة دستورية القوانين عندما يُنشأ، وقد استدرك مجلس النواب هذا الخطأ، وصوّبه في جلسة التعديلات الدستورية في ٢١ آب ١٩٩٠. وأنه ليس صحيحاً ما يقال إن صلاحية التفسير سُلخت من المجلس الدستوري. لأنه آنذاك لم تكن قد تبلورت تماماً مهمة المجلس الدستوري، ولم يرد عنه في اتفاق الطائف سوى أن يصير الى إنشائه للنظر في دستورية القوانين. الا أن أراء دستورية عدة، من بينها الدكتور إدمون رباط حينذاك تحفظت عن هذا النص واعتبرت أن من غير الواقعي أن يصبح المجلس الدستوري أكبر من مجلس النواب، خصوصاً أن اجتهادات رباط وسواه اكدت أن أي تفسير ينطوي على تعديل. وهو اجتهاد مستقر. بناء على ذلك، وبعد تشاور طويل استغرق أشهراً، تمّ نقل الصلاحية الى مجلس النواب كي لا نضعها بين أيدي عشرة أعضاء في المجلس الدستوري، في حين أن مجلس النواب لا يستطيع تفسير الدستور الا بثلاثي أعضائه^(١).

برأيي أن للمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، ولا يحتاج لممارسة هذه الصلاحية لإقرار أي قانونٍ او تعديلٍ دستوريٍّ جديد وذلك للأسباب الآتية:

السبب الأول: إن القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ الدستور اللبناني لم يلغ النص الوارد في وثيقة الوفاق الوطني، حيث تضمّن هذا القانون في عنوانه: القانون

(١) نقولا ناصيف، الثلثان واجبان لتفسير الدستور، جريدة الأخبار ٢ كانون الأول ٢٠١٤.

الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، وفي مادته الأولى: تعدل احكام الدستور وفقاً لما يأتي..، وفي مادته الثانية: الغيت كل الاحكام الاشتراعية المخالفة لهذا القانون الدستوري.

يبدو واضحاً من السياق المذكور، أن القانون الدستوري المشار إليه لم يلغ المواد الواردة في وثيقة الوفاق الوطني التي لم يدرجها في متن الدستور. بل لا زلت هذه الوثيقة تقرأ بكافة بنودها بما فيها البند المتعلق بتفسير الدستور، كذلك فإن هذا البند لم يلغ ضمناً لأنه لا يخالف أي نصٍ واردٍ في القانون الدستوري المذكور، إذ ان ميدان رقابة دستورية القوانين هو مختلف عن ميدان تفسير الدستور والصلاحيات الأولى لا تتضمن ولا تحجب الثانية. وان النواب المجتمعون لتعديل الدستور في العام ١٩٩٠ ناقشوا بند تفسير الدستور ولم يعمدوا إلى إقرار نصٍ صريحٍ يمنع المجلس الدستوري من تفسير الدستور، او يلغي البند المتعلق بهذه الصلاحيات الوارد في وثيقة الوفاق الوطني.

السبب الثاني: وثيقة الوفاق الوطني لها قوة الدستور

من المسلم به أن ما أدرج في متن الدستور من بنود الميثاق الوطني، قد اكتسبت بهذا الإدماج قوة النص الدستوري، بل هي ذاتها أضحت الدستور. لكن السؤال هو حول البنود التي استبعدت ولم تُدرج في الدستور او في مقدمته.

فإذا اعتبرنا ان احكام هذه الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية وجب ضمها الى ما يسمى بالكتلة الدستورية^(١)، أما اذا قلنا ان احكام هذه الوثيقة لا تتمتع بقيمة دستورية، فإن بإمكان المشرع سن قوانين مخالفة لها وتكون بمنأى عن رقابة المجلس الدستوري. والواقع ان الرأي منقسم حول مدى اعتبار احكام الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية ام لا.

يقول الدكتور ادمون نعيم^(١) ان وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسسات الدولة اللبنانية، صحيح انها طرحت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، انما

(١) ادمون نعيم، دراسة في جريدة الديار عن التطبيق العملي لوثيقة الوفاق الوطني من حيث المبادئ التي ادخلت على الدستور، عدد ١٩٩٦/١١/٤ وسيم وهبة- القيمة الدستورية لاتفاق الطائف- جريدة السفير تاريخ ١٨ آذار ٢٠٠٥.

الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الاشكال ان تعتبر ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها. بالمقابل هناك وجهة نظر مغايرة تعطي لأحكام الوثيقة قيمة دستورية، وهي تستند في موقفها إلى الحجج الآتية:

١- بعد التصديق على وثيقة الوفاق الوطني، جرى تكليف الدكتور سليم الحص تأليف حكومة الوفاق الوطني بتاريخ ١٣/١١/١٩٨٩. وقد جاء في كتاب التكليف الذي وقعه الرئيس الراحل رينيه معوض: "ان رئيس الجمهورية، بناء على الدستور، التزاماً بوثيقة الوفاق الوطني، يكلف الرئيس سليم الحص بتشكيل حكومة الوفاق الوطني...". ومعنى ذلك أن تشكيل الحكومة إنما تم بالاستناد إلى نصين لهما الطبيعة الدستورية ويتمتعان بالقوة الإلزامية، وإلا لما كان من حاجة للارتكاز للوثيقة أدبية لا قيمة لها.

٢- جرى تعديل الدستور عام ١٩٩٠ حيث جاء في عنوان القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠ "القانون الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني". وهذا يعني ان الدستور قد عدلّ تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على ان الدستور قد عدلّ وفقاً لقانون مساو له في سلم البناء القانوني الذي تتألف منه القواعد القانونية في لبنان^(١).

٣- إن قانون البث التلفزيوني والإذاعي رقم ٣٥٣ تاريخ ٢٨/٧/١٩٩٤ قد أوجب على المؤسسات الإعلامية الالتزام بوثيقة الوفاق الوطني ومقتضيات العيش المشترك والوحدة الوطنية. إن إدراج هذه الوثيقة القانون في متن قانون يكون قد حصّنها من الإلغاء ومنحها قوة هذا القانون على أقل، وإن كنّا نرى بأن هذا القانون يتحدث عن مبادئ عليا يتعدّر القول بأن لها قوة أقل من قوة النص الدستوري.

(١) وسيم وهبة- القيمة الدستورية لاتفاق الطائف- جريدة السفير تاريخ ١٨ أفر ٢٠٠٥.

٤- إن القانون رقم ٥٧ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٩ المتعلق بالإجازة للحكومة إبرام معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بين لبنان وسوريا، قد نصَّ أن هذه المعاهدة قد أبرمت استجابةً لتطلعات شعبي البلدين تحقيقاً للميثاق الوطني اللبناني الذي صدقه المجلس النيابي بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥. ونكرر ما أعلاه، ونضيف بأن من الفقه والاجتهاد ولقانون يتحدّث عن سمو المعاهدة على القانون، ولهذا فإن إقرار اتفاقية تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني يحصّن هذه الوثيقة من الإلغاء ويرفع بنودها إلى مرتبة المعاهدة على الأقل أو تسمو على هذه المعاهدة أي يكون لها قوة النص الدستوري.

يتضح مما تقدم ان وثيقة الوفاق الوطني لها قيمة دستورية، بل وُصفت الوثيقة وبحقّ أنها "من حيث الجوهر نص تأسيسي سوبر - دستوري، فهي ليست معاهدة او اتفاقاً بين دولتين (لبنان وسوريا) بل هي عقد حياة بين اللبنانيين برضى ومباركة دولية، ولا ينتقص من قيمتها أنها تسوية مرحلية وليست حلاً نهائياً للمسألة اللبنانية"^(١). وبحسب الوجهة الأخيرة الراجحة الحجج، فإنه يكون للبند الذي ينيط بالمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور قوة النص الدستوري.

وعليه، نخلص من كلّ ما تقدّم أن صلاحية المجلس الدستور لم تعد مقتصرة على الصلاحية الواردة في المادة ١٩ من الدستور بل أضيف إليها صلاحية الرقابة على النصوص التي لها قوة القانون، وبتوسعة صلاحية المجلس الدستوري بموجب قانون عادي يكون من باب أولى تطبيق النص الموجود المتعلق بصلاحية تفسير الدستور بخاصة وأن هذا البند الوارد في وثيقة الوفاق الوطني لا زال مرعي الإجراء لم يلغ صراحة ولا ضمناً، وله كما أثبتنا قوّة النص الدستوري.

المطلب الثاني اختصاص مجلس شوري الدولة

(١) نبيل خليفة - الطائف بين الانقلاب عليه والعودة إليه جريدة النهار تاريخ ١٨ أيار ٢٠٠٥.

إذا كان للمجلس الدستوري اختصاصاً واحداً هو الاحتصاص القضائي، فإن لمجلس شورى الدولة في لبنان وظيفتين، وظيفة استشارية ووظيفة قضائية تضم صلاحية تفسير الأعمال الإدارية. وحتى لا نغوص بكافة صلاحيات مجلس شورى الدولة، فإننا سنأخذ منها أوجه الشبه والاختلاف من خلال المقارنة مع صلاحيات المجلس الدستوري.

الفقرة الأولى: الاختصاص الاستشاري

إن الاختصاص الاستشاري لمجلس شورى الدولة ليس له ما يوازيه لدى المجلس الدستوري، بحيث لم يرد في قانون إنشائه أي نص يجيز له تقديم المشورة الرسمية للسلطات الدستورية، وإن كان المجلس من خلال الدراسات التي ينفذها أعضاؤه أو التي يشرف على إنجازها من خلال الندوات والأبحاث والأعمال المشتركة التي يتيح من خلالها للباحثين الكتابة في موضوعات متصلة بقضايا مثارة، إلا أن رأي المجلس في هذه الحالات يكون لاحقاً لوقوع الحدث وليس مواكباً له وبالتالي لا يأخذ صفة الاستشارة وذلك بخلاف الاستشارة التي يؤديها مجلس شورى الدولة التي تكون سابقة على التصرف الإداري ووجوبية في الأحوال المحددة في القانون. وبسبب توسع الوظائف الدستورية فإن من الممكن لاحقاً إعطاء هذا المجلس دوراً استشارياً وهذا الدور لا يحتاج إلى إجازة دستورية بل من الممكن منحه دوراً استشارياً بمقتضى القانون.

أما بخصوص القاضي الإداري فيعود منحه الدور الاستشاري إلى المعرفة القانونية والإدارية الخاصة التي يمتلكها قضاة مجلس شورى الدولة، بحيث أتاح المشتري للإدارة الاستفادة من هذه الخبرة، وذلك من خلال الاستفادة من الخبرات الشخصية للقضاة، أو من خلال طلب الآراء الاستشارية قبل اتخاذ القرارات. وقد حددت المادتان ٥٦ و ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة، أصول وحالات استشارة مجلس شورى الدولة، وقسمتها إلى استشارات اختيارية واستشارات إلزامية.

أولاً: الاستشارات الاختيارية

أجاز نظام مجلس شورى الدولة للإدارات العامة أن تستشير المجلس اختيارياً في الحالات الآتية:

- ١- مشاريع القوانين: يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين التي تُحال إليه من الوزراء المختصين، فيعطي الرأي بشأنها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية، كما يهيئ ويصوغ النصوص التي يُطلب منه وضعها.
- ٢- مشاريع المعاهدات الدولية: تتم استشارة مجلس شورى الدولة بشأن صياغة المعاهدات الدولية التي تبرمها الدولة اللبنانية، والهدف من ذلك هو الاطمئنان إلى سلامة الصياغة القانونية لنصوص هذه المعاهدات، بما يضمن تحقيق الأهداف الوطنية التي تصبو إليها الدولة بعد إبرامها.
- ٣- مشاريع التعاميم: هي مجرد توصيات خطية، يعطيها الرؤساء التسلسليين لمرؤوسيه في الإدارات العامة، بهدف تقديم تفسير موحد للقوانين والأنظمة التي يتوجب عليهم تطبيقها، دون أن تضيف أي قاعدة تنظيمية جديدة إلى هذا النص^(١). ويكون المعنيون بهذه التوصيات، هم موظفو الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، الذين يلتزمون بالأخذ بها، وتنفيذ مضمونها لأنهم ملزمون بالخضوع لأحكام السلطة التسلسلية^(٢).
- ٤- الموضوعات الهامة التي يقرر مجلس الوزراء استشارة المجلس فيها: يستطيع مجلس الوزراء طلب رأي أو مشورة مجلس شورى الدولة في أي موضوع هام وفي الميادين القانونية المختلفة (مثلاً: طلب مجلس الوزراء رأي مجلس شورى الدولة في العقود المبرمة مع شركة سوكلين والتي كان ديوان المحاسبة قد اعتبرها باطلة بطلاناً مطلقاً ورفض الموافقة على دفع المستحقات المالية

(1) C.E. 26 avril 1978, Minjoz, AJDA 1978 p673; C.E. 6 février 1991, M. Léger, RDP 1991 p1734.

(٢) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول-مرجع سبق ذكره ص ١٨٣.

للشركة^(١)، فأبدى مجلس شورى الدولة رأياً أقرّ بموجبه صحته هذه العقود وفق أحكام القانون الإداري^(٢)

ثانياً: الاستشارات اليجابية

نصّت المادة ٥٧ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم المنظم لمجلس شورى الدولة على أنه "يجب أن يُستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية، وفي جميع المسائل التي نصّت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها". وعليه، فإنه يتعيّن استشارة مجلس الشورى وجوباً في الحالات التالية:

١- مشاريع المراسيم الاشتراعية: تصدر هذه المشاريع المراسيم عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية في خصوص موضوعات محددة وخلال مدة معيّنة، ونظراً لقابلية هذه المراسيم للطعن أمام المحاكم جُعِلت استشارة مجلس الشورى إلزامية ليتسنى إحاطتها بضمانة كافية لجهة قانونيتها.

٢- مشاريع النصوص التنظيمية: هي قرارات إدارية -لها صفة القانون بمعناه المادي- تصدرها السلطة التنفيذية، وتضع بموجبها قواعد عامة تنفيذاً لأحكام القانون أو إتماماً لأحكامه بناءً على تفويض وارد فيه^(٣). وتعتبر المادة ٦٥ من الدستور اللبناني، أساس السلطة التنظيمية، حيث أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وأدخلت في مهامه السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة.

ولعلّ السبب الطبيعي والمنطقي لوجود السلطة التنظيمية هو تأمين تطبيق القانون^(٤)، بحيث لن يكون من الممكن تنفيذ أحكامه بصورة صحيحة إذا لم يصدر هذا النظام، وكثيراً ما يتضمن القانون نصاً على النحو الآتي: "تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء". فتكون هذه المراسيم عندها مراسيم

(١) ديوان المحاسبة: التقرير الخاص رقم ٩٩/١ تاريخ ١٩٩٩/٣/٣٠ (٩٩/١٠ رقابة مؤخره)، والرأي الاستشاري رقم ٢٠٠١/٤٤ تاريخ ٢٠٠١/٤/٦

(٢) م.ش. الرأي رقم ٢٠٠١/٧٤-٢٠٠١ تاريخ ٢٠٠١/١/٢.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٤٤٩ تاريخ ٢٣ كانون الأول ١٩٦٦ - كازيني / الدولة - م.إ. ١٩٦٧ ص٤٧.

(٤) C.C. n° 67-45 L, 9 mai 1967, Rec. Cons. const. 1967 p29 .

تطبيقية. وتتعدد الأنظمة التنفيذية للقوانين ضمن ثلاثة فروع، فهي إما تكون قرارات تنفيذية مكملة للقانون تتولى وضع تفاصيل دقيقة، لم يتيسر للسلطة التشريعية وضعها وهذا يعرف بقرارات تكميلية أو تنفيذية، أو هي أحكام تنظيمية لموضوعات محددة لم يتناولها القانون بالتنظيم وتعرف بالقرارات التفويضية، أو تكون مجرد تفسير للتشريع وتُعرف بالقرارات التفسيرية التي لا تضع أصولاً ولا تأتي بجديد على القانون الذي تفسره، بل تزيل ما اعتوره من غموض أو تناقض على ضوء نية المشرع الحقيقية أو المفترضة عند وضع التشريع^(١).

تتميز الأعمال أو القرارات التنظيمية، عن القرارات غير التنظيمية سواء الفردية منها أو الجماعية بالعناصر التالية^(٢) : طابع الشمولية أو العمومية فيها، أي أنها تعني الأوضاع العامة- مضمونها المجرد، أي أنها تتضمن أو تقرر قواعد عامة وغير شخصية- طابع الديمومة والاستمرار.

واستناداً إلى هذه المعايير العمل الإداري أبطل مجلس شورى الدولة قرار انشاء صندوق خاص في وزارة العمل تودع فيه الأموال المدفوعة (المساهمات المالية) من الأشخاص الذين يرغبون الاستفادة من خدمة تسريع انجاز معاملاتهم ، وتحديده قيمة المساهمة المالية وكيفية ادارة الصندوق وتوزيع الأموال المودعة فيه على الموظفين، كما وتنظيمه لكيفية التقدم بالمعاملات الخاضعة لأحكامه، لأن هذا القرار ينشئ قواعد عامة ومجردة وهو لا يخص أشخاصاً محددين ومعنيين بأحكامه ، بحيث يعدّ من القرارات التنظيمية التي تخضع لاستشارة مجلس شورى الدولة المسبقة والالزامية عملاً بأحكام المادة ٥٧ المار نكرها. وبما أن قرار وزير العمل الصادر دون استطلاع رأي مجلس شورى الدولة بشأنه ، يكون مستوجباً الابطال أيضاً بسبب اغفاله معاملة جوهرية نص عليها القانون لزاماً^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ٦٧٠ تاريخ ٥ أيلول ٢٠٠٢، الغرفة الدولية للملاحة في بيروت / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ١١٤٢.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٠٠ تاريخ ٣/٤/٢٠٠٨، شركة تلفزيون المستقبل ش م ل ورفيقتة/الدولة - وزارة السياحة ورفاقها، مجلة العدل ٢٠٠٨/٣ ص ١٠٩٧.

(٣) م.ش. قرار رقم ٤٠٠ تاريخ ٣١/٣/٢٠١٦، المحامي المتدرج نجيب فرحات الدولة - وزارة العمل.

ولذات السبب أبطل القرار الصادر عن وزير النقل رقم ٩٩/ن/١٣٤ تاريخ ١٩٩٩/٩/٣٠ المتعلق بتنظيم الشاحنات اللبنانية وغير اللبنانية للنقل خارج لبنان^(١). كما أبطل القرار الصادر عن وزير التربية والتعليم العالي المتضمن تحديد مسالك شهادات الامتياز الفني للدخول الى مختلف فروع معاهد التعليم العالي في السنة الرابعة^(٢).

بالمقابل قضى مجلس شورى الدولة أن الاعلان الصادر عن عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية ، لجهة اخضاع الطلاب المقبولين لدورة تأهيلية باللغة الأجنبية ومن ثم اختبارهم باللغة الأجنبية، إذا لم يخرج عن القواعد الأساسية التي ترعى دخول الطلاب الى حلقة الدراسات العليا والتي تستوجب اتقان طالب الدخول واحدة على الأقل من اللغات الأجنبية الأساسية المستعملة في الأبحاث موضوع الدراسة، كما أنه واضح ولا يخالف نية المشترع المتمثلة في تسهيل الطريق أمام المتفوقين لدخول الدراسات العليا، إذ أن أهم وسيلة لضمان وصول المتفوقين هي المباراة (أو الامتحان) وأن التفوق الاجمالي يتقدم على التفوق الجزئي والذي يعني التفوق ببعض المواد والرسوب ب مواد أخرى . ولا يغير من ذلك ما ورد في المادة ٨ من المرسوم رقم ٩٠٠ / ١٩٨٣ المتدرج بها من قبل المستدعي، لأن هذه المادة لم تلاحظ امكانية دخول المتفوقين في اجازة الحقوق الى الدراسات العليا بشكل تلقائي وحكمي، انما نصت على امكانية اعطاء المتفوقين في الاجازة أو دبلوم الدراسات العليا، منح دراسية سنوية لاعداد شهادة الدكتوراه اللبنانية في الجامعة اللبنانية. وبما أن قرار الاعلان لم يتضمن أحكاماً تنظيمية تطبق بشكل دائم ودوري على طلبات الدخول، بحيث لا يكون من موجب لعرضه على مجلس شورى الدولة لالغاء الرأي بشأنه^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٧٠-٢٠٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ شركة كيماويات لبنان ش.م.ل./ الدولة .
(٢) م.ش. قرار رقم ١٩٦ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١ نقابة المهندسين في بيروت/ الدولة.
(٣) م.ش. قرار رقم ١٣٩/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ نجيب ناجي فرحات/ الجامعة اللبنانية.

إن الجهة الإدارية المعنية ملزمة في هذه الحالات بطلب استشارة مجلس شورى الدولة، وإلا عدّ القرار الصادر عنها دون الرجوع إلى المجلس متجاوزاً حد السلطة وعرضاً للإبطال.

اللافت أن مجلس شورى الدولة يتمسك بحرفية النص الوارد في المادة ٥٨، فلا يقبل بطلب الاستشارة إلا من خلال الوزير المختص حتى وإن كان طالب الرأي مؤسسة عامة أو بلدية فلا بدّ أن يرد طلب الرأي عبر الوزير المختص، وهذا ما يمنح الوزير بصورة غير مباشرة القدرة على تقييد سلطة المؤسسة والبلدية التنظيمية من خلال رفضه إحالة طلب رأي متعلق بمشروع قرار لا يكون موافقاً على مضمونه.

ونختم أن الإلزام هو بطلب الإستشارة دون التقيّد بمضمونها، إذ أن وجوب عرض مثل هذه المواضيع على المجلس لا يعني مطلقاً الالتزام برأيه، حيث تبقى للإدارة المعنية الحرية الكاملة في مثل هذه الأمور. فهي وإن أصدرت القرار دون اتباع رأيه فهو يبقى مشروعاً إلا إذا انطوى على عيب آخر من عيوب القرار الإداري. فإذا كان صحيحاً أن الإدارة غير ملزمة بالتقييد بالرأي الصادر عن الغرفة الادارية لدى مجلس شورى الدولة، إلا ان هذا الامر لا يغير من واقع مخالفة المرسوم المطعون فيه للقانون، إذا كان هذا القرار مخالف للقانون^(١).

علماً أن رأي الغرفة الادارية لدى مجلس شورى الدولة لا يؤثر على امكانية الطعن فيه وابطاله، او على وجوب استرداده لعدة اغتصاب السلطة، لأن ليس للاراء التي تصدر عن الغرفة الادارية اية قوة قانونية بذاتها، كما ليس لها قوة الاحكام القضائية ومفاعيلها، التي من شأنها ان تقيّد الغرف القضائية^(٢). وفي مراجعة الطعن بالمرسوم رقم ١٠٤٩٠ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢١ المتضمن إعادة تنظيم وتحديد ملاك المديرية العامة للتنظيم المدني والذي بني على رأي إيجابي صادر عن المجلس ، قضى مجلس شورى الدولة بأن الرأي الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس شورى الدولة أو موافقتها على المرسوم المطعون

(١) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٠/٦٩٠-٢٠١١ تاريخ ٢٣/٥/٢٠١١ ابراهيم المغربي ورفاقه/الدولة.
(٢) م.ش. مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩/١١/١٩٩٢ القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول .

فيه لا يقيد هذا المجلس عندما يمارس مهامه القضائية لأن الرأي الإستشاري لا يتمتع بقوة القضية المحكمة، وعلى ذلك فإن اقتراح المرسوم المطعون فيه برأي إيجابي للمجلس لا يكسبه مناعة تحول دون الطعن فيه أو إبطاله^(١).

الفقرة الثانية: اختصاص مجلس شورى الدولة كقاضٍ للمنازعات الإدارية

نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس شورى الدولة على أن "مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية". وهو القاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، ما عدا تلك التي يُخرجها المشرّع من ولايته ويعهد بها إلى محكمة أو لجنة أخرى بنصّ قانوني صريح (المواد ٦١-٦٥ القديمة من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ قبل تعديلها والتي لا زالت مرعية الإجراء إلى حين إنشاء المحاكم الإدارية).
تتعدد اختصاصات مجلس شورى الدولة القضائية فهو محكمة عادية للقضايا الإدارية ومرجع استئنافي وتميزي للأحكام الصادرة عن هيئات قضائية أخضع المشرّع قراراتها للاستئناف أو التمييز أمام مجلس شورى الدولة. وقد عمد الفقه إلى تقسيم المراجعات أمام مجلس شورى الدولة إلى ثلاثة أنواع: مراجعات القضاء الشامل، مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، مراجعة التفسير، إلا أننا ولحاجة المقارنة مع اختصاصات المجلس الدستوري، فإننا سنقسّم اختصاصات مجلس شورى الدولة إلى اختصاصات متصلة بالرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية، والرقابة على تكوين السلطات الإدارية والرقابة على تفسير القرارات الإدارية.

أولاً: الرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية

(١) م.ش. قرار رقم ٣٢٠ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ إتحاد بلديات كسروان الفتوح وبلدية ذوق مكيل/الدولة - وزارة الأشغال العامة.

أناط المشترع بمجلس شورى الدولة صلاحية الرقابة على أعمال السلطة الإدارية، وهي صلاحية تشبه صلاحية المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين، ولكنها أكثر منها شمولية، إذ تنحصر رقابة المجلس الدستوري على القانون، بينما تمتد رقابة مجلس شورى الدولة إلى الأعمال التنظيمية والقرارات والفردية، وهي تشمل كافة الأعمال الصادرة عن السلطة الإدارية باستثناء الأعمال التي لا تخضع للرقابة إما لدخولها ضمن فئة الأعمال الحكومية أو لكونها محصنة من الطعن بنصٍ تشريعي.

ولقد سميت مراجعة الطعن المتصلة بالرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية بتسمية مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة. وخصص نظام مجلس شورى الدولة أكثر من مادةٍ لمراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، وأبرزها المواد ٦٢ و ٦٧ و ١٠٥:

- المادة ٦٢ القديمة: ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.
- المادة ٦٧ القديمة: لا يجوز لأحد من الأفراد ان يقدم دعوى امام القضاء الإداري الا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الادارية.
- المادة ١٠٥: " لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر".

بحسب هذه المواد فإن صلاحية مجلس شورى الدولة تطال جميع الأعمال الصادرة عن السلطة الإدارية.

والسلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري، هي من يمتلك الأهلية القانونية التي تمكنه من إنشاء القرار الإداري وأناط به القانون أمر النظر بمصلحة عامة^(١)، وأن شرط صدور القرار عن سلطة مختصة هو عنصر أساسي في تكوين القرار الإداري، وإقدام أي إدارة على تجاوز صلاحياتها، لن يسبغ على ما تتخذه من مقررات تسمية القرار الإداري،

(١) م.ش. قرار رقم ٥٣٤ تاريخ ٢٣ حزيران ١٩٦١، ملحم أبو شديد/ الدولة، م.إ. ١٩٦١ ص ١٩٨. وذات المعنى: م.ش. قرار رقم ١١٨ تاريخ ٦ آذار ١٩٥٨، بشاره قطوف/ الدولة، م.إ. ١٩٥٨ ص ٩٩.

وإن كان يقبل الطعن إذا ألحق ضرراً، حيث قضى الاجتهاد بأنه إذا كان القرار الإداري القابل للطعن هو القرار النافذ الذي من شأنه أن يلحق الضرر بصاحب العلاقة، والذي يصدر عن مرجعه المختص، فإنه يمكن أن يصدر عن أي موظف قد يكون غير مختص لإصداره إذا كان من شأنه أن يلحق الضرر (١).

والسلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية، هي ليست كل موظفٍ منتمٍ إلى الإدارات العامة، وإنما هي منحصرة بالأشخاص المكلفين بموجب القوانين والمبادئ العامة بأن يصدروا هذا النوع من القرارات. ويتوزع هؤلاء الموظفون على الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية.

ولئن كانت صور هذه الهيئات تختلف باختلاف أنظمة الحكم والإدارة، فإنه يمكن القول بصفة عامة أن رئيس الجمهورية يوجد في قمة الهرم ويليه تنازلياً مجلس الوزراء فرئيس الوزراء فالوزراء والمدراء العامون، بل وحتى رؤساء المصالح في حالاتٍ محددة وحصرية، وقد يتخذ التدرج التنازلي خطوطاً فرعية في المحافظات والأقضية تتدرج من الوزير إلى المحافظين والقائمقامين، والسلطات الإدارية المستقلة التي تمارس مهمة محددة، كالهيئة العليا للإغاثة، التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية، ديوان المحاسبة، المجلس الوطني للإعلام، المجلس الأعلى للخصخصة، فهي تصدر قرارات إدارية ضمن اختصاصاتها المقررة بالقانون.

وعن أشكال القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية، فهي تكون مراسيم بأنواعها التشريعية أو التنظيمية المستقلة أو التنفيذية أو مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء أو قرارات صادرة عن مجلس الوزراء أو قرارات وزارية أو قرارات مدراء عامين والمحافظين والقائمقامين كل في حدود اختصاصه.

وفي مقدمة الهيئات المركزية التي تتناط بها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية يأتي رئيس الجمهورية اللبنانية حيث تعتبر المراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية سواءً أكانت مراسيم عادية أم تنظيمية، والدستور اللبناني وبخاصة المادة ٥٦ منه نصّت على أن رئيس

(١) م.ش. قرار رقم ١٧٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠٠٠، رفيق البركس/ الدولة، م.ق.إ. العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ م ٣١٣.

الجمهورية 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 إيداعه رئاسة الجمهورية. مما يفيد أن هذه المراسيم سواءً أكانت مراسيم فردية كتعيين الموظفين أو مراسيم تنظيمية فإنها تدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية. لأنه عندما ينص القانون على أن القرار يصدر بمرسوم في مجلس الوزراء فإن ذلك يعني أن هذا القرار يدخل في صلاحيات رئيس الجمهورية^(١)، ولرئيس مجلس الوزراء سلطة اتخاذ قرارات إدارية، سواءً بصفته رئيساً لمجلس الوزراء أو بصفته سلطة وصاية أو سلطة ترتبط بها إدارات عامة. وتعتبر المادة ٦٤ من الدستور السند الأساسي للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء، ذلك أن تكليفه بتنفيذ السياسة الإجرائية يتطلب منحه الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهمة، ولرئيس مجلس الوزراء سلطة الوصاية على عدد كبير من المؤسسات العامة، وبهذه الصفة فإنه يتخذ القرارات التنظيمية التي يتطلبها قيامه بهذه المهمة. فمثلاً يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء على ما هو وارد في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٨ فيكون رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الصالح لممارسة السلطة التنظيمية في ديوان المحاسبة^(٢).

كما يصدر رئيس مجلس الوزراء التعميمات إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، ولأنواع من هذه التعميمات طبيعة الأنظمة الإدارية^(٣). وعندما يكون القرار من اختصاص مجلس الوزراء، فإن القرار الذي يصدره رئيس مجلس الوزراء يكون صادراً عن السلطة التي لها حق إصداره إذا ورد فيه أنه اتخذ تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٩٨/١٢١-٩٩ تاريخ ٢٥ تشرين الثاني ١٩٩٨، ورثة فريد كنعان/ الدولة وبلدية بيروت، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ١٣١.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ١٩٧٥/٧/٧ - شلهوب / رئاسة مجلس الوزراء - مجموعة القرارات ص ٦٢٩.

(٣) م.ش. قرار رقم : ٢٠٠٣/٦٧٦-٢٠٠٤ تاريخ : ٢٠٠٤/٦/٧، الدكتور كمال ميشال عرب/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الصحة.

(٤) م.ش. قرار رقم ٦١٩ تاريخ ٢٥ تشرين الأول ١٩٦٢، ريمون سلامة/ الدولة - وزارة الاقتصاد الوطني، م.إ. ١٩٦٢ ص ٢٠١.

أما مجلس الوزراء فإن صلاحيته في الأمور التنظيمية ليس لها أي حدود، فكل تدبيرٍ يمتُّ بصلته إلى السياسة العامة للبلاد، يجوز أن يكون موضوع بحثٍ ومداولة أمام مجلس الوزراء^(١)، تنتهي بإصدار قرارٍ إداري نافذ، فمثلاً أقرَّ مجلس شورى الدولة بصفة القرار الإداري النافذ، للقرار الصادر عن مجلس الوزراء والمتضمن "حصر إقامة المعارض الدولية بمعرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس"^(٢).

وبالنسبة للوزير، يربط الاجتهاد في معظم أحكامه السلطة الإدارية المختصة بالوزير الذي يعود له إدارة مصالح الدولة في وزارته وتطبيق القوانين والأنظمة بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به^(٣). وله في ممارسته لعمله صفتين، الأولى وهي الصفة السياسية التي يمارسها من خلال مجلس الوزراء، والثانية وهي صفة الرئيس الإداري للوزارة التي ينتمي إليها^(٤).

وإذا كان الوزير هو الرئيس التسلسلي المسؤول الأول في وزارته فهذا لا يمنع من صدور قرارات نافذة من أشخاص آخرين ضمن الوزارة، فمثلاً إن خضوع وزارة الدفاع الوطني لسلطة وزير الدفاع الوطني، كونه دستورياً الرئيس التسلسلي الأعلى للوزارة لا يعني عدم ممارسة قائد الجيش أو السلطات العسكرية الأخرى لصلاحياتها في إصدار التعاميم ومذكرات الخدمة تنفيذاً لأحكام القانون^(٥). ويقرُّ الاجتهاد للوزير بحق ممارسة السلطة تنظيمية شرط أن لا يُنشئ موجبات وقيود جديدة في حال غياب تفويض ناتج عن قاعدة

(١) م.ش. قرار رقم ٩٥ تاريخ ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٧، ذي كورال كومباني ليمتد ورفيقها/ الدولة- وزارة الصناعة والنفط، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ١ ص ١٤١- م.ش. قرار رقم ١٧ تاريخ ١٧ تشرين الأول ١٩٩٥، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل./ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ١٩.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٦ نيسان ١٩٩٨، شركة براموربان ش.م.م./ الدولة - معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ٢ ص ٤٣٢- م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٤٥ تاريخ ٢٢ تشرين الأول ١٩٩٨، الشركة الدولية للمعارض ش.م.م./ الدولة ومجموعة سيركل ش.م.م.، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ٢٠.

(٣) م.ش. قرار رقم ٦٤٤ تاريخ ١٨ أيار ١٩٦٦، انطوانيت صفا / الدولة، م.إ. ١٩٦٦ ص ١٤٥.

(٤) م.ش. قرار رقم ١٣١ تاريخ ٢ أيار ١٩٧١، مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية/ الدولة - ديوان المحاسبة، م.إ. ١٩٧١ ص ١٣٩.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٠٦ تاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٢، الرائد يوسف يزبك/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ١ ص ٣٩٦.

قانونية عليا^(١). وله في إطار تنظيم المرفق العام أن يضع ويحدد بعض القواعد والأصول والشكليات الواجب أتباعها في معاملات تخضع لصلاحية وزارته^(٢).

كما تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية، وفي لبنان، فإن الهيئات اللامركزية، هي السلطات المحلية (البلدية) والقرارات التي تتخذها تعتبر من أعمال الإدارة^(٣). وقد نصت المادة ٤٧ من قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي وقراراته نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي أخضعها قانون البلديات صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية^(٤). فإذا كان مفترقاً إلى مصادقة سلطة الوصاية يجعله غير نافذ ولا مفعول له^(٥).

وبالنسبة للمؤسسات العامة فهي نوعان: مؤسسات عامة إدارية أو مؤسسات عامة استثمارية، فهي تملك اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم سير المرفق الذي تدير. وهذه القرارات لا تخضع لمبادئ موحدة سواءً لجهة توزيع الاختصاص بين مجالس الإدارة وبين المدير العام، أو لتحديد درجة القرارات التي تخضع للوصاية الإدارية، وتلك التي لا تخضع لهذه الوصاية، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات وفق أحكام القانون العام أو وفق أحكام القانون الخاص.

هذا بالإضافة إلى اختلاف الأنظمة بين المؤسسات العامة، فقسم منها يخضع للنظام العام للمؤسسات العامة، وقسم آخر يخضع لأنظمتها الخاصة، ومنها ما أنشئ بقانون

(١) مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/٤٩ - ٩٣ تاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة - وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٩٤.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٩٤ تاريخ ١٢ شباط ١٩٩٨، شركة استثمار وإدارة مشاريع النقل/ الدولة - وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ١ ص ٣١٤ - مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/٤٩ - ٩٣ تاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة - وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٩٤.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٤٨ تاريخ ٢٣ كانون الثاني ١٩٩٥، فؤاد شهوان/بلدية طبرجا - كفر ياسين - أدما - الدقة، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ٢٦١.

(٤) م.ش. قرار رقم ٤٣٣ تاريخ ٨ حزيران ١٩٩٤، حنا طرييه/ الدولة - مجلس الوزراء ووزارة الشؤون البلدية والقروية، م.ق.إ. ١٩٩٥ م ٢ ص ٤٨١ - م.ش. قرار رقم ٤٣٦ تاريخ ٨ حزيران ١٩٩٤، جوزف شعيا/ بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٥ م ٢ ص ٤٨٤.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٤٦ تاريخ ١١ آذار ١٩٦٤، عبد الرحمن اليافي/ الدولة - محافظ لبنان الشمالي وبلدية ميناء طرابلس، م.إ. ١٩٦٤ ص ١٩٤.

وأخرى بمرسوم. وإلى جانب المؤسسات العامة والهيئات المحلية، فإن السلطات الإدارية المستقلة، التي ينشئها المشرع لممارسة وظيفة محددة، منها في لبنان الهيئة العليا للإغاثة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والمجلس الوطني للإعلام، المجلس الأعلى للخصخصة، فهي تصدر قرارات إدارية ضمن اختصاصاتها المقررة بالقانون.

ونختم هذا البند بالإشارة إلى أن الرقابة التي يمارسها مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية إنما هي رقابة مشروعية وتهدف إلى إبطال قرار إداري نافذ، لأنه معيوب بعدم الشرعية، وتُسمى بمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وهي إلى حد ما مراجعة - مقصلة يُطالب من خلالها بإعدام العمل الإداري غير الشرعي ليس إلا. وهي تهدف إلى لفت نظر الإدارة إلى قواعد القانون عند إصدارها لقراراتها، سواء بالنسبة للاختصاص أم الشكل أم بالنسبة للموضوع، كما يفرض عليها أن تأخذ بالحسبان الغرض الذي توخّاه القانون من إصدار القرار، وهو تحقيق الصالح العام، فلا تنحرف عنه أو تسيء إليه، بحيث تغدو فكرة عدم المشروعية مرادفة لفكرة تجاوز حد السلطة، فإذا انسأقت إليها الإدارة أبطل المجلس قرارها. وتتجلى ثاني ميزات هذه المراجعة بآتصافها بالانتظام العام، وهذا يعني جواز توجيهها ضد أي قرار إداري من دون حاجة إلى نصّ يبيح هذا الأمر. وعليه، فإذا نصّ القانون على عدم إخضاع بعض الأعمال الإدارية لأية مراجعة، فإن هذا التعبير لا يشمل مراجعة الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة طبقاً لما استقر عليه الاجتهاد، بل إن استبعاد هذه المراجعة يتطلّب نصاً صريحاً يقضي به^(١).

ثانياً: رقابة مجلس شورى الدولة على تكوين السلطة الإدارية

المبدأ أن ملء المراكز الإدارية وتكوين الجهات المناط بها السلطة الإدارية إنما يكون بواسطة التعيين، حيث ورد في المادة ٦٥ من الدستور أن يدخل ضمن صلاحيات مجلس

(١) م.ش.ل. ٢٨ تشرين الأول ١٩٦٦، عيد الجليل/الدولة، م.إ. ١٩٦٧، ص ٣٣؛ م.ش.ل. ٣٠ تشرين الثاني ١٩٦٨ نقابة صيادلة لبنان، م.إ. ١٩٦٨، ص ٢٢.

الوزراء تعيين موظفي الدولة، واشترط لتعيين موظفي الفئة الأولى صدور مرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين. وقد نصّت المادة ٦١ القديمة من نظام مجلس شورى الدولة على أن ينظر مجلس شورى الدولة على الأخص: ... في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي. ثم جاء في المادة ٦٥ الجديدة (التي لم توضع موضع التطبيق لغاية تاريخه بسبب عدم إنشاء المحاكم الإدارية) على أن ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة بالنزاعات الآتية: قضايا الموظفين المعيّنين بمراسيم.

وبالفعل فإن مجلس شورى الدولة هو مرجع النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات تعيين موظفي الإدارات العامة (المدنية، والقضائية والعسكرية والدبلوماسية..) والبلديات والمؤسسات العامة الإدارية، وإن الاجتهاد مستقر على اعتبار ان المراجعة المقدمة من الموظفين لابطال قرار اداري والتي يترتب عليها نتائج مالية محددة في القوانين والانظمة، هي مراجعة ابطال لا مراجعة قضاء شامل. لاسيما وان هذا الاجتهاد لا يقتصر تطبيقه على مراجعات الموظفين المتعلقة برواتبهم وتعويضاتهم وملحقاتهم، بل ويشمل المراجعات المتعلقة بأبطال قرارات يترتب عليها نتائج مالية محددة في القوانين والانظمة لا الحكم بتعويضات يعود تقديرها للإدارة او للقضاء^(١).

أما الوزراء فهم يعينون بموجب مرسوم وفق المادة ٥٣ من الدستور التي أناطت برئيس الجمهورية إصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، وهو يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو اقالمتهم.

إلا أن هذه المراسيم هي خارج الرقابة القضائية، بحيث يمنع على مجلس شورى الدولة النظر في صحة تعيين وزير أو إقالته أو قبول استقالته لأنه يدخل ضمن فئة الأعمال الحكومية المتصلة بعلاقة الحكومة بمجلس النواب، وعلاقة أعضاء الحكومة فيما

(١) مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) قرار رقم ٥٤٧ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ القاضي المتقاعد جوزف فريجة / صندوق تعاضد القضاة.

C.E. 8 mars 1912 Lafarge, concl Pichat, note Jèse, R.D.P. 1912 p. 266;
R.Chapus, cont adm. 1995, N° 630 et S.

بينهم^(١). لهذا ردّ القضاء الإداري الطعن المقدم ضد "مرسوم تسمية رئيس الوزارة ومرسوم تشكيل الحكومة"^(٢)، و"مرسوم تعديل التشكيلة الوزارية بناءً على اقتراح الوزير الأول"^(٣)، واستقالة أعضاء الحكومة"^(٤)، والتبديل في الحقائق الوزارية^(٥).

ولهذا فإن مجلس شورى الدولة لا يراقب تكوين مجلس الوزراء بل تقتصر صلاحياته على مراقبة التعيينات التي يجبرها هذا الأخير. وهذا بخلاف المجلس الدستوري الذي يراقب صحة تكوين مجلس النواب.

وإلى جانب رقابة الإبطال لتجاوز حد السلطة التي يمارسها مجلس شورى الدولة على تعيين الموظفين، فإن نظام مجلس شورى الدولة (المادة ٦٣ القديمة والتي لا زالت المرعية الإجراء) قد منح هذا المجلس صلاحية البت بالنزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها. واستناداً إلى هذا النص فإن لمجلس شورى صلاحية النظر في كافة الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الإدارية والهيئات المحلية عندما ينص القانون على أن تكوين هذه الهيئات إنما يتم بطريق الانتخاب.

ولقد أجاز قانون تنظيم الجامعة اللبنانية الطعن أمام مجلس شورى الدولة في نتائج انتخابات رؤساء الأقسام وممثلي أفراد الهيئة التعليمية وأعضاء مجالس الفروع المنتخبين^(٦)، وكذلك أجازت المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٩٧ الطعن بصحة الانتخابات المختارين والمجالس الاختيارية أمام مجلس شورى الدولة،

(1)E. Carpentier - L' acte de gouvernement n'est pas insaisissable- RFDA 2006 p. 661.

(2)C.E. 16 septembre 2005, Hoffer, AJDA 2005, p1757.

(3)C.E. 29 décembre 1999, Lemaire, Rec. p577.

(4)G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif- Op. Cit. T1 p158; R. Chapus.- Droit administratif général, TI Op. Cit. p931 no1154.

(٥) مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣ كانون الثاني ١٩٩٥، السيد جورج نعمة الله افرام/الدولة – رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ١٩٤ - م.ش. قرار رقم ٦٤٦ تاريخ ٢٩ حزيران ١٩٩٩، بشارة مرهج/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد ١٤٤ م ٢ ص ٧٠٨.

(٦) م.ش. قرار رقم ٣٦٠/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ١٣/٤/٢٠١٠ د. خالد الخير/ الجامعة اللبنانية م.ش. قرار رقم ٤٤٨/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ: ١٧/٤/٢٠١٣ د.رامي عبد الحي/ الجامعة اللبنانية.

وذات الأمر في المادة ٢٠ من قانون البلديات التي أجازت الطعن أمام هذا المجلس بنتائج الانتخابات البلدية.

والقضاء الانتخابي هو نوع من القضاء الشامل أي أنه يخول القاضي صلاحيات شاملة تحسم النزاع، فهو يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائج قانونية^(١)، ويكون للقاضي سلطة مراقبة عملية سير الانتخابات والترشيح وتوزيع الأصوات وتقرير عدد الأصوات الصحيحة، كما يتحقق من شرعية الاعمال التي سبقت وهيأت ورافقت الانتخابات. ويقدر أيضاً صحة الاقتراع، أي إذا كان رأي المنتخب قد احترم أو إذا كانت قد اتاحت له ممارسة رأيه بكل حرية من دون أي مناورة أو ضغط. كما يراقب صحة عملية الانتخاب بتأمينه احترام جميع النصوص القانونية والتنظيمية المرعية الاجراء في هذا الحقل^(٢)، ويفحص كل ما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المرشحين، وكذلك يراقب سلامة وصحة تطبيق قواعد اجراءات الانتخابات، ويشمل ذلك التحقق من احترام المواعيد والمهل، وقواعد تشكيل اللجان، وصحة وسلامة عملية تصويت الناخبين. ويمكن للمجلس طلب اعادة فرز أوراق الاقتراع او التصويت من جديد باعتبار أن اوراق الاقتراع هي من المستندات الاساسية التي لا يجوز اهمالها، والتي يؤدي فحصها الى اعلان فوز المستحقين وابطال من سبق فوزه دون حق^(٣). الا ان وجود أخطاء هامة ومؤثرة في عملية الانتخابات والتصويت قد تدفع مجلس الشورى في بعض الاحيان الى اعلان بطلان الانتخابات برمتها، والدعوة الى انتخابات أخرى^(٤).

وبالإضافة إلى الرقابة على العملية الانتخابية، فإن القضاء يراقب أيضاً الاجراءات السابقة عليها، وهنا يتوزع الاختصاص القضائي للنظر بها واصدار الحكم فيها، ما بين القاضي العدلي الذي يتدخل في العملية الانتخابية بصفته قاضي الاهلية الانتخابية،

(١) م.ش.، قرار رقم ١٧٩، تاريخ ١٦ حزيران ١٩٦٠، م.ا. ١٩٦١، ص. ١٧ - م.ش.، قرار رقم ٩٧٢، تاريخ ٤ تموز ١٩٩٦، أحمد الحاج ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ا. ١٩٩٧، ص. ٧٦٠.
(٢) مطالعة مفوض الحكومة حول: م.ش. قرار رقم ٣٩٠، تاريخ ٢٠ اذار ١٩٦٤، المحامي سامي الرفاعي ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ا. ١٩٦٤، ص. ٩٨.
(٣) م.ش.، قرار رقم ٢٦، تاريخ ١٤ كانون الثاني ١٩٩٤، م.ا. ١٩٦٥، ص. ١٠٤.
(٤) م.ش.، قرار رقم ١٥٢٣، تاريخ ٢٣ كانون الاول ١٩٦٣، م.ا. ١٩٦٥، ص. ٢٧.

ينظر في المراجعات المتعلقة بصحة قيد أو شطب الناخبين عن القوائم الانتخابية، وكذلك فإن الأعمال المنفصلة عن العمليات الانتخابية تقبل الطعن أمام قاضي الإبطال، ومنها الأعمال التنظيمية الدائمة التي تبقى سارية المفعول بعد إجراء العملية الانتخابية. أيضاً، الأعمال المتعلقة بالسير الجماعي للانتخابات وبالحملة الانتخابية، وأخيراً بالقرارات المتعلقة بدعوة الهيئات الانتخابية. وإن سبب اعتبار تلك الأعمال منفصلة عن العملية الانتخابية، هو تدارك إجراء عمليات إنتخابية غير قانونية. علماً أنه في حال لم يطعن فيها قبل إجراء الانتخابات، فإن بإستطاعة قاضي الإنتخاب أن ينوب عن قاضي الإبطال بإعلانه عن طريق الدفع، بعدم مشروعية تلك القرارات^(١).

وكذلك يتدخل قاضي العجلة الإداري سنداً للمادة ٦٦ من نظام مجلس شورى الدولة وذلك عند تحقق شرطين أساسيين هما شرط الاستعجال وشرط عدم المساس بأصل الحق، وقد تسنى لقاضي العجلة الإداري البت بالمراجعة الرامية إلى كف يدّ رئيس مجلس بلدية عن أعمال البلدية لفقدان النصاب القانوني للمجلس البلدي^(٢).

الفقرة الثالثة: مراجعة التفسير

إن صلاحية مجلس الشورى في مراجعة تفسير أو تقدير صحة العمل الإداري هي إما مباشرة، إذ يتاح بموجبها للفرقاء أن يتقدموا بالمراجعة رأساً إليه متى توفر فيها شرط النزاع على التفسير أو على صحة العمل الإداري ومتى كان هذا النزاع غير معروض على

(١) م.ش. قرار رقم ٥٦٢، تاريخ: ١٣ اب ١٩٩٨، مجموعة القضاء الإداري، العدد ١١، صفحة ٧٧.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٦٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢ غسان يوسف أبو حمدان وآخرون/الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات.

وأيد مجلس شورى الدولة في قضية مشابهة قرار قاضي العجلة وذلك بموجب قراره رقم: ٢٠١٤/٧٠٤-٢٠١٥ تاريخ: ٢٠١٥/٧/٢٣ المعترضة: بلدية بعبداء - اللوزة/الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات. حيث رأى المجلس في معرض البت باعتراض بلدية بعبداء اللوزة على قرار قاضي العجلة بكف يد رئيس البلدية: "أن إستمرار رئيس مجلس بلدية بعبداء - اللوزة بتسيير أعمال البلدية على الرغم من فقدان المجلس البلدي أكثر من نصف أعضائه واعتباره منحلّاً بحكم القانون، من شأنه أن يبرر تدخل قاضي العجلة وكف يدّ رئيس البلدية كتدبير احتياطي واحترازي حفاظاً على مصلحة البلدية ولحسن سير المرفق العام البلدي والأموال العمومية.

وبذات المعنى: قرار رقم: ٢٠١٥/٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١٠/٦ أورور مرعي عاد ابراهيم وانطوان بو عون/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

المحاكم العدلية، وإما غير مباشر وتحصل عندما يكون النزاع منظوراً أمام القضاء العدلي، وفي هذه الحالة لا يجوز لمجلس الشورى أن ينظر في الطلب إلا بناء على قرار تصدره المحكمة العدلية الناظرة في النزاع، إذ أن النظر بالتفسير مباشرة وبدون قرار مسبق من المحكمة العدلية الصالحة قد يؤدي إلى صدور أحكام متناقضة من القضاة العدلي والإداري في الموضوع الواحد مع ما في ذلك من خرق لمبدأ استقلال كل منهما عن الآخر^(١).

أولاً: مراجعة التفسير بناءً على طلب القضاء العدلي

مراجعة التفسير بناءً على طلب القضاء العدلي وتسمى المسألة المستأخزة هي المسألة التي تعترض القاضي المرفوعة أمامه الدعوى ويكون الفصل فيها من صلاحية سلطة قضائية أخرى، بحيث تستأخر المحاكم العدلية النزاع العالق أمامها انتظاراً لصدور قرار من القضاء الإداري في البت في شرعية أو عدم شرعية قرار إداري يجري تطبيقه في النزاع العالق لديها^(٢)، بدوره يستأخر مجلس شورى الدولة الفصل بالمراجعة القضائية العالقة أمامه لحين الفصل في النزاع المدني القائم^(٣). لكن ليس لمجلس الشورى وهو في صدد تقدير العمل الإداري المعروف عليه أن يتطرق إلى الدفوع وأسباب الدفاع الخارجة عن نطاق صلاحيته والتي يعود الفصل فيها إلى القضاء العدلي لعلاقتها الوثقى بموضوع النزاع^(٤). وكذلك تردّ مراجعة التفسير المقدمة من وزير النفط حول تقدير شرعية الكتاب الموقع من وزير النفط رقم ٤٧/٢٨٨ تاريخ ١٠/٢/١٩٨٩ واعتباره عقداً إدارياً وإعلان عدم شرعيته والمتضمن تحمل الوزارة لكافة المخاطر الناجمة عن تخزين الدولة محروقات لدى الشركة المستدعى ضدها ولمخاطر التفريغ من الناقل، وذلك لأن نزاعاً عالماً أمام

(١) م.ش. قرار رقم ١٠٥٢، تاريخ ١٨/٨/٦٦، رشيد نصار/محمد الحريري وبلدية بيروت، م.إ. ٦٦، ص ٢٠٢

(٢) م.ش. قرار رقم ٨٦٢، تاريخ ٩/١١/٦٢، شركة راديو اوريان / الدولة ومصحة الكهرباء والنقل المشترك، م.إ. ٦٣، ص ١٤٦

(٣) م.ش. قرار رقم ٥٥٤، تاريخ ٣/١١/٦٩، جرجس مراد / بلدية كفرسلوان، م.إ. ٧٠، ص ٥٩

(٤) م.ش. قرار رقم ٥٢٦، تاريخ ١٩/٣/٦٣، يوسف الزين / شركة حصر التبغ والتنباك والدولة، م.إ. ٦٣، ص ١٥٩ - م.ش. قرار رقم ٣٣٢، تاريخ ٥/٦/٧٣، محمد سراج وأولاده / الدولة، م.إ. ٧٣، ص ١١٢.

المحاكم العدلية وقد صدر حكم البداية وتصدق القرار استثنافاً بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠٦، بعد ان تجاوزت المحكمة الدفع المدلى به والمتعلق بعدم الاختصاص وبالتالي لم تقرر استئخار الفصل بالدعوى الاساسية لحين تفسير وتقدير صحة كتاب وزير الصناعة والنفط موضوع المراجعة الراهنة، وأن الدعوى لا زالت عالقة أمام محكمة التمييز، لأن سماع مراجعة تفسير او تقدير صحة عمل اداري موضوع نزاع امام محكمة عدلية ، لا يجوز الا اذا ارجأت المحكمة العدلية البت بالدعوى تبعا لكونها قد رأت ان حل هذه الدعوى يستلزم هذا التفسير او هذا التقدير من قبل هذا المجلس^(١)، لأنه ليس للقضاء العدلي أن يفسر الأعمال الإدارية الخاصة سواء أكانت ثنائية أم متخذة من قبل فريق واحد بالانفراد عن الآخر^(٢)، ويشترط المجلس أن يكون العمل المطلوب تفسيره وتقدير صحته عملاً إدارياً بحيث يتحقق مجلس شوري الدولة من الطبيعة الإدارية للعمل المطلوب تفسيره أو تقدير مشروعيته^(٣)، ثم يتحقق من وجود خلاف جدي حول تفسيره^(٤). فإذا اقتضى أثناء رؤية دعوى من قبل القضاء العدلي معرفة معنى عمل إداري، يعلن هذا القضاء - الذي لا يحق له تفسير هذا العمل الاداري - انه إزاء مسألة مستأخرة، ويتوقف عن متابعة النظر بالدعوى ويدعو الفريقين إلى مراجعة القضاء الإداري لكي يعتمد إلى التفسير^(٥)، ولا بد لمجلس شوري الدولة من الاستجابة لطلب إحدى المحاكم العدلية والبت بصحة وقانونية قرار شطب قيد لأحد الأشخاص صادر عن رئيس دائرة النفوس^(٦).

وعليه، فإن الاختصاص في هذه الحالة ينعقد للقضاء الإداري وحده ليقوم بتحديد مدلول الأعمال الإدارية وبيان آثارها، فضلاً عن تقدير صحتها، أي مدى اتفاقها مع أحكام القانون، دون أن يتجاوز ذلك إلى إصدار حكم بإبطالها، هذا مع العلم بأن قرار القضاء

(١) م.ش. قرار رقم: ٩٤/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ٥ / ١١ / ٢٠١٢ الدولة اللبنانية - وزارة الطاقة والمياه/ شركة مديترانيان اويل شيبينك اندترانسبورت كومباني ش.م.ل..

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٨٠، تاريخ ٦٣/٣/٧، بشير الدالاتي / بلدية طرابلس، م.إ. ٦٣، ص ١٥٦

(٣) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٤/١١٥-٢٠١٥ تاريخ: ٢٠١٤/١٠/٣٠ الرائد المتقاعد يوسف سليم قسطون ورفاقه/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني.

(٤) م.ش. قرار رقم ٤٨٠، تاريخ ٦٣/٣/٧، بشير الدالاتي / بلدية طرابلس، م.إ. ٦٣، ص ١٥٦.

(٥) م.ش. قرار رقم ٤٨٠، تاريخ ٦٣/٣/٧، بشير الدالاتي / بلدية طرابلس، م.إ. ٦٣، ص ١٥٦

(٦) م.ش. قرار رقم ٣٣٢، تاريخ ٧٣/٦/٥، محمد سراج وأولاده / الدولة، م.إ. ٧٣، ص ١١٢

الإداري الصادر بالتفسير أو تقدير شرعية العمل يُعتبر ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أُعطيَ الرأي من أجلها^(١).
وتعتبر مراجعة التفسير المبنية على قرار إحالة صادر عن محكمة البداية دون موضوع، إذا كان القرار المذكور قد فسخ من قبل محكمة الاستئناف التي قضت برد الدعوى لعدم الصلاحية^(٢).

ثانياً: مراجعة التفسير المباشرة

هي مراجعة استثنائية تُقدّم مباشرة إلى القضاء الإداري دون أن يكون هناك دعوى عالقة أمام محكمة عدلية^(٣)، ويقتصر الأمر هنا على تفسير العمل الإداري دون تقدير صحته^(٤)، باعتبار أن هذا الأمر يعود لقضاء الإبطال، يتوجب توفر ثلاثة شروط لقبول مراجعة التفسير^(٥):

- ١- أن يكون للمستدعي مصلحة أكيدة مباشرة ومشروعة لطلب التفسير المباشر.
- ٢- ألا يكون هنالك دعوى عالقة أمام القضاء العدلي، وإنما خلاف مع الإدارة حول تفسير العمل الإداري (كالخلاف حول تفسير بنود عقد معين على سبيل المثال). لأنه مع وجود نزاع بشأنه لدى القضاء العدلي إذ في هذه الحالة يجب أن يأتي طلب التفسير بالاستناد إلى قرار صادر عن المرجع القضائي الذي ينظر في النزاع ولا يجوز أن يأتي مباشرة من فريقه لكي لا يؤدي هذا الأمر الى النظر في الموضوع لدى القضاء العدلي والقضاء الإداري معاً^(٦). لكن في القضية التي طلب فيها المستدعي الملازم أول في الجيش الذي أوقف بناء على وشاية بأن شهادة التوجيهية المصرية هي مزورة وإن معادلتها بشهادة البكالوريا

(١) م.ش. قرار رقم ١٣٦، تاريخ ٩٧/١٢/٤، عمر عبدالله/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص ١٨٥.
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٢١، تاريخ ٧٩/١٢/٣١، الشركة الوطنية للقوة والنور/ مصلحة كهرباء لبنان.
(٣) م.ش. قرار رقم ٨، تاريخ ٩٨/١/٢٤، حرب/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٥٦.
(٤) راجع: م.ش.ل. قرار رقم ١٩٩، تاريخ ١٩٩٨/١٢/١٦، شركة رومك/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ١٧١؛ م.ش. قرار رقم ٧٢، تاريخ ١٩٩٨/١١/٢، العميد أنطوان بركات/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٧٠.
(٥) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الثاني- مرجع سبق ذكره ص ١٩٢.
(٦) م.ش. قرار رقم ٥٥١ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٥٦، شركة كهرباء زحلة/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٥٧، ص ٣٦.

اللبنانية واستخدامها للدانتساب إلى الجيش هو مبني على وثيقة مزورة. وطلب من مجلس شورى الدولة الحكم بصحة المعادلة الصادرة عن لجنة المعادلات أي الحكم بصحة شهادة التوجيهية المصرية التي تمت معادلتها بشهادة البكالوريا اللبنانية - القسم الثاني وإخلاء سبيل المستدعي الموقوف ، وقد أضاف بأنه يقتضي اقفال ملف المعادلة التي أصبحت مبرمة لعدم الطعن بها من قبل الدولة ضمن المهل المعينة في القانون. فلقد قبل مجلس شورى الدولة هذه المراجعة بالرغم من وجود دعوى عالقة أمام القضاء الجزائي، وعمد إلى إعطائها وصفها الصحيح بأنها تدخل في اطار المراجعات الرامية الى تفسير العمل الإداري أو تقدير صحته، طالما أن المستدعي يهدف من خلالها الى الحكم بصحة القرار بالمعادلة الصادر عن لجنة المعادلات والحكم بصحة شهادة الثانوية العامة المصرية التي أسماها المستدعي بـ " التوجيهية " والتي تمت على أساسها المعادلة ، وذلك بهدف التوصل الى نتيجة مغايرة لما جاء في قرار المحكمة العسكرية الذي قضى بادانة المستدعي بجناية استعمال المزور ولكنه ردها في الأساس معتبراً بأنه بعد صدور حكم مبرم عن محكمة التمييز العسكرية بتجريم المستدعي بجرم استعمال المزور وثبوت عدم صحة المعادلة من شأنه ان يرفع يد المحكمة نهائياً عن النزاع ويصبح من المستحيل اللجوء الى المسألة المعترضة للقول بضرورة وقف سير محاكمة تمّ الفصل فيها نهائياً. وإن من شأن تقدير مدى شرعية القرار بالمعادلة المبنية على الشهادة الرسمية المصرية التي أعلنت محكمة النقض العسكرية بأنها مزورة ، والحكم بصحة المعادلة بالشهادة الحكومية اللبنانية ، من شأنه أن يخالف الفقرة الحكيمة والنتيجة التي توصلت اليها محكمة التمييز العسكرية بموجب حكم مبرم يحوز الحجية والقوة المطلقة للقضية المحكوم بها جزائياً . لأن الحكم الجزائي المبرم يشكل عنواناً للحقيقة القانونية ويعبر عن حقيقة أمر قُضي به بشكل يمنع القضاء بشأنه مرة ثانية أمام أي مرجع قضائي آخر ، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير

مباشرة وبشكل مراجعة مباشرة أو عن طريق الدفع . كما يحظر إعادة النظر بما قضي به جزائياً سواء بطريق الإبطال أو من خلال المراجعة الرامية الى تقدير صحة أو شرعية الاعمال الادارية^(١).

٣- أن يكون طلب التفسير جدياً، ويتحقق ذلك في حالة غموض العمل الإداري المطلوب تفسيره. ذلك أن قبول الطلب معلق على تحقيق قيام الخلاف بين الفريقين ويكفي لذلك أن ينكر احد الفريقين على الآخر التفسير الذي يدلي به وأن تنشأ عن تمسك كل من الفريقين في رأيه صعوبات أكيدة في تحديد معنى البنود التعاقدية المختلف على تفسيرها كل ذلك بشرط أن لا يكون النزاع في الموضوع عالقاً لدى القضاء العدلي إذ في هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر في التفسير إلا بناء على قرار صادر عن المحكمة الناظرة في الدعوى الأصلية^(٢).

٤- أما إذا كان مطلب المستدعي اعطاء التفسير حول ما اذا كان من الجائر قانوناً للادارة المستملكة ان تقتطع الربع مجاناً من عقار ما ، بمناسبة تخطيط مصدق يصيب هذا العقار، أي يطلب تحديد الآثار المترتبة قانوناً على ثلاثة مراسيم تصديق تخطيطات أصابت العقار رقم ٤٣٧ في منطقة عمارة شلهوب العقارية ، فإن هذه المراجعة تكون مردودة لأنه يشترط لقبولها أن يكون القرار أو العمل المطلوب تفسيره غامضاً، وان يكون موضوع نزاع لغموضه الذي جعله، محل فهمين متعارضين من قبل الإدارة التي استصدرته والمعنية بتطبيقه، ومن قبل من يطبق بمواجهته ، ويتم اعماله على وضعيه، أو على حالة تعنيه. أي

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٥٢٥-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٨ الملازم أول في الجيش يحيى القنطار/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني ووزارة التربية الوطنية ووزارة العدل.

R.- G. SCHWARTZENBERG : l'autorité de chose décidée , in B.D.P. Tome 93 - L.G.D.J, 1969- P.P. 196- 197

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٥١ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٥٦، شركة كهرباء زحلة/ الدولة، م.إ. ١٩٥٧ ص ٣٦. Odent.contentieux administratif, p648 et s

مراجعة تكون خالية من بحث في قيام المسألة الغامضة أو الملتبسة لجهة ما هو مطلوب تفسيره فإنها لا تكون مقبولة^(١).

وتقديم مراجعة التفسير ليس مقيداً بمهلة قانونية لأنها تنشأ إما عن نزاع بين الفريقين على ماهية القرار الإداري وإما بناء على قرار من المحكمة العدلية المختصة. ولا يوجد في القانون ما يوجب عرض هذا الأمر على مجلس الشورى في مهلة محددة^(٢). وإن شرط قيام مراجعة التفسير قيام نزاع على التفسير والغموض في الموضوعات التي تعالجها القرارات المطلوب تفسيرها، وأن لا يكون في يد صاحب العلاقة مراجعة موازية تؤدي الغاية ذاتها التي يسعى إليها من وراء طلب التفسير^(٣).

ولا يعتد لقبول مراجعة التفسير، بدفع رضوخ المستدعي للقرار على اعتبار أنه لا يعتد بالرضوخ إلا إذا كان يفيد التنازل الصريح عن التنفيذ، ولا يمكن استنتاجه من المدة التي انقضت بين صدور القرار المطلوب تفسيره وبين تقديم مراجعة التفسير على اعتبار أن هذه الأخيرة لا تخضع لمهلة معينة^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٥٣٨/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٢ المحامي يوسف اميل عقل/الدولة اللبنانية.
(٢) م.ش. قرار رقم ٦٤، تاريخ ٥٩/٣/٩، نقابة الصيادلة في لبنان / ميشال جوزيفيدس والدولة، م.إ. ٥٩، ص ٦٩ - م.ش. قرار رقم ١٢٢، تاريخ ٦٦/١/٢٧، الشيخ نايف زغيب / الدولة، م.إ. ٦٦، ص ٨١ - م.ش. قرار رقم ١٣٣٦، تاريخ ٦٧/١١/٦، أحمد الصباح / الدولة، م.إ. ٦٧، ص ٢٣١ م.ش. قرار رقم ٨٨ تاريخ ١٩٩٤/١١/٢٣، م.ق.إ. العدد التاسع ١٩٩٦ ص ٩٣.
(٣) م.ش. قرار رقم ١٦٣٦، تاريخ ٦٧/١١/٦، أحمد الصباح / الدولة، م.إ. ٦٧، ص ٢٣١
(٤) م.ش. قرار رقم ١٦٩، تاريخ ٧٧/٥/٢١، يوسف يونس / الدولة [٢٤٧]

الفصل الثاني:

سبر المراجعة أمام القضاء الدستوري والقضاء الإداري

نستعرض في هذا الفصل:

- المبحث الأول: العمل محل الطعن أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
- المبحث الثاني: أصول تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
- المبحث الثالث: التحقيق في المراجعة
- المبحث الرابع: إصدار الحكم

المبحث الأول:

العمل محل الطعن أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

تتشارك جهتا القضاء الإداري والدستوري في الإحاطة بأعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية لمراقبة مدى احترامهما وانضباطهما ضمن إطار مبدأ المشروعية. بحيث تختص كل جهة بمراقبة ما يدخل ضمن اختصاصها، ولكن ادى تداخل بعض أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى نشأة إشكاليات حول المرجع القضائي المختص بالبت في الطعون الموجهة لبعض الأعمال الصادرة عن هاتين السلطتين.

المطلب الأول: الأعمال الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري

يتولى المجلس الدستوري وفق المادة ١٩ من الدستور مراقبة دستورية القوانين، لكن المادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري قد أضافت إلى صلاحياته الرقابة على سائر النصوص التي لها قوة القانون (المادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري)، كما يتولى - وفق هذه المواد - البت بالطعون الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. وسنستعرض هذه الصلاحيات من خلال بيان صلاحية المجلس في الرقابة على دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون، والعمل الخاضع للطعن في إطار منازعات الطعون الانتخابية.

الفقرة الأولى: الأعمال الخاضعة لرقابة دستورية القوانين

تخضع لرقابة دستورية القوانين، القانون وسائر النصوص التي لها قوة القانون، ما يستدعي البحث في المقصود بالنصوص التي لها قوة القانون والخاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

أولاً: القانون

يعني القانون في العلم الإصطلاحي الحديث بأنه كل تشريع يصدر عن المجلس النيابي، وهو ما نصّ عليه الدستور صراحة في المادة ١٦: تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب، والمادة ١٨: لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب. وهذا المعنى نستخلصه من موادٍ عديدة حصرت بمجلس النواب صلاحية التشريع عندما يكون متعلقاً بالمواضيع التالية: تعديل حدود المناطق الإدارية (المادة ٣)، الجنسية اللبنانية (المادة ٦)، الحرية الشخصية (المادة ٨)، حالات استعمال اللغة الأفرنسية (المادة ١١)، قانون الوظيفة العامة (المادة ١٢)، الحريات (المادة ١٣)، حرمة المنازل (المادة ١٤)، الملكية (المادة ١٥)، تنظيم السلطة القضائية (المادة ٢٠)، قانون الانتخاب (المادة ٢١)، تحديد شروط فقدان الأهلية الانتخابية (المادة ٢٩)، التعويضات التي يتناولها أعضاء مجلس النواب (المادة ٤٨)، العفو الشامل (المادة ٥٣)، مخصصات رئيس الجمهورية (المادة ٦٣)، قانون مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء (المادة ٧٠)، قانون أصول المحاكمة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (المادة ٨٠)، فرض الضرائب العمومية (المادة ٨١)، تعديل الضريبة أو الغاؤها (المادة ٨٢)، موازنة الدولة (المادة ٨٣)، فتح اعتماد استثنائي (المادة ٨٥)، عقد قرض عمومي (المادة ٨٨)، منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار (المادة ٨٩).

إن هذه المواضيع هي محجوزة للقانون بنصوصٍ خاصة، وخارج هذه الموضوعات يتمتع المجلس النيابي بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع ليس فقط بالنسبة الى المواضيع التي عددها الدستور في مواده وجعلها حكراً لمجلس النواب ومحجوزة لاختصاصاته الواسعة كمشرّع، بل في اي موضوع يريد مجلس النواب ان يشرّعه بقانون يصدر عنه إذا شاء وأراد. بخاصة في الحالة التي تتعلّق بالمواطنين وبالشؤون العامة، أو تتصل بالحريات الفردية... بمقدار ما يكون اختصاص مجلس النواب محفوظاً له بتقرّد وامتياز.

علماً أن القانون الشامل بمفهوم المادة ١٨ من الدستور اللبناني لا يعني أن يلحظ المشرع فيه جميع التفاصيل سيما المعقدة منها أو الكثيرة الشعب أو ذات المنحى التقني أو التطبيقي لمضمون القانون، وهذا ما كان سبق للمجلس الدستوري بأن أشار إليه من أن النهج الذي يعتمده المشرع عموماً عند سنه القوانين قائم على نقادي إقبال عمله بأمر تفصيلية بل فقط تأطير التفاصيل تمهيداً لتناولها بمعرض الأعمال الإجرائية والنصوص التطبيقية وهو ما يندرج في إطار تعاون السلطات وتوازنها المتممين لمبدأ فصل السلطات^(١).

إذ فالقانون سواءً أكان صادراً في الموضوعات الخاصة المحددة بالدستور، أو بمفهومه الشامل المكّرس في المادة ١٨ من الدستور، فإنه وبجُرد صدوره وفق الأصول الشكلية المقررة في الدستور فإنه يخضع لرقابة المجلس الدستوري.

ثانياً: المعاهدات الدولية

تعرف المعاهدة بأنها اتفاق معقود بين أشخاص القانون الدولي يهدف إلى إحداث نتائج قانونية معينة، وعرفت المادة الأولى من اتفاقية فيينا: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر ويخضع للقانون الدولي، سواء تمّ في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه". سواء سُمّيَ عهد - ميثاق - نظام - عقد - إعلان - بروتوكول - تعهد - اتفاق - اتفاقية - تسوية - دستور وليس هناك أي تمييز بين هذه التسميات، وليس لاختلاف التسمية أي تأثير على المعنى القانوني، وفي رأي معظم فقهاء القانون الدولي، أن معنى هذه الألفاظ واحد، وأن الرغبة في التفتن والتمايز هي التي تدفع بعض الساسة إلى التنوع في التسمية والتلاعب بالمصطلحات.

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١/٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ "الضريبة على القيمة المضافة" ج.ر. عدد ٨ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٧ ص ٨٧١؛ والقرار رقم ١ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ الصادر في مراجعة إبطال الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠٠١/٢٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣ والمتعلقة بالإجازة للحكومة إعادة النظر بالمراسيم التنظيمية والنصوص التطبيقية المتعلقة بمجلس الإنماء والإعمار. ج.ر. عدد ٢٤ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٧ ص ١٧٩١.

تخضع المعاهدة لقواعد شكلية رسمية، تبدأ بالمفاوضة، ثم تحرير النص يليه التوقيع على المعاهدة، والتصديق والتسجيل والنشر. وقد حددت المادة ٥٢ من الدستور هذه الأصول بنصّها على أن: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. تطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تتمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

فالاختصاص بالمفاوضة يمارسه رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة على أن صلاحية الإبرام هي من حيث المبدأ لمجلس الوزراء، واستثناءً تكون صلاحية الإبرام لمجلس النواب وذلك فيما خصّ المعاهدات التي تتصل من بعيد أو قريب بمالية الدولة، كالاتفاقيات المشتملة على الإقراض والإستقراض، وعلى المساهمة المالية في المنظمات والمشاريع الدولية وكذلك المعاهدات التجارية على اختلاف أنواعها، بما للتجارة من مفهوم اقتصادي واسع، كالاتفاقيات الجمركية والإستثمارية... وإيضاً بالنسبة للمعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فإنها يجب أن تخضع لمصادقة مجلس النواب. أما بقية أنواع المعاهدات فإن لمجلس الوزراء حق إبرامها دون أن يُطلع عليها مجلس النواب أو يعرضها لمصادقته.

وإذ غفل الدستور اللبناني، عن تحديد مرتبة المعاهدات بالنسبة للقوانين الوطنية، فلقد تصدّت القوانين العادية لهذه المسألة فنصت المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية: "على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية. لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الإشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية". أما قانون العقوبات اللبناني فلم يأت بنص عام يبين درجة المعاهدة نسبة للقانون، ولكن تطرق إلى هذه المسألة في معرض نصوص خاصة

منها المادة ٣٠ التي نصت: " لا يسلم أحد إلى دولة أجنبية، فيما خلا الحالات التي نصت عليها أحكام هذا القانون، إلا أن يكون ذلك تطبيقاً لمعاهدة لها قوة القانون". وكانت مرتبة المعاهدة بالنسبة للقانون محل تعارض في مواقف الفقهاء، فمنهم من وضع المعاهدة في مرتبة الدستور^(١)، ومنهم من وضع المعاهدة في مرتبة أعلى من القانون، ولكن دون منحها قوة النص الدستوري^(٢)، ومنهم من اعتبر أن للمعاهدة قوة القانون العادي^(٣). وإذا كانت هذه المواقف هي مواقف فقهية، فإن موقف الإجتهد لم يكن بعيداً عن هذا الجدل حيث ظهر التباين بين موقف القضاء العدلي الذي اعتبر أن المعاهدة تسمو على القانون^(٤)، وبين موقف مجلس شورى الدولة الذي اعتبر تارةً أن القانون والمعاهدة في مرتبة سواء^(٥)، طالما أنه تم إبرامها وفق الآلية الدستورية المحددة في المادة ٥٢ من الدستور، فتعتبر بالتالي وفقاً لما استقر عليه العلم والاجتهاد، جزءاً من النظام القانوني الداخلي بعدما تم نشر قانون المصادقة على إبرام المعاهدة في الجريدة الرسمية^(٦)، أو يأخذ بسمو المعاهدة على القانون، مستنداً إما إلى المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية التي توجب على المحاكم وتعطيها الحق في ذات الوقت عندما يُدلى امامها بقاعدتين قانونيتين متعارضتين ان تطبق القاعدة الاعلى مرتبة وتهمل

-
- (١) نقولا أسود - القانون المدني المدخل والأموال - طبعة ١٩٨٥ ص ٢٢ .
(٢) حلمي الحجار - القانون القضائي الخاص - طبعة ١٩٨٧ ص ٢٣١، وأيضاً ادوار عيد موسوعة اصول المحاكمات المدنية - ١٩٩٣ ص ٥٠، وأيضاً سمير عالية - قانون العقوبات اللبناني - منشورات مجد- ص ٦٠
(٣) مصطفى العوجي - النظرية العامة للجريمة - منشورات نوفل ١٩٨٨ ص ٣٦٠، علي القهوجي - المعاهدات الدولية أمام القاضي الجنائي - منشورات الدار الجامعية - دون ذكر سنة النشر ص ٤٤ .
(٤) راجع مثلاً: حكم رقم ٨٨٨ تاريخ ١٩٥٠/٦/٢ - النشرة القضائية ١٩٥٠ ص ٦٥٠ - تمييز مدنية قرار رقم ٥٩ تاريخ ١٩٧٣/١٢/٩ - العدل ١٩٧٤ ص ٢٧٧ - استئناف بيروت المدنية قرار رقم ١٢١ تاريخ ١٩٨٨/٤/٢٦ - النشرة القضائية ١٩٨٨ ص ٦٩٢ - تمييز مدنية قرار رقم ١ تاريخ ١٩٩٤/١/٢٥ - النشرة القضائية ١٩٩٤ ص ٤٥ . واستندت جميع هذه الأحكام على قاعدة في القانون الدولي العام تنص على أنه في حال تعارض أحكام معاهدة ما مع أحكام القانون الداخلي فإن أحكام المعاهدة تكون هي واجبة التطبيق، سواء اكان القانون الداخلي قد صدر قبل إبرام المعاهدة أم بعد إبرامها.
(٥) م.ش. قرار رقم ٧ تاريخ ١٩٧١/٣/٣ - م.إ. ١٩٧١ ص ١١٧، م.ش. قرار رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٧٣/٥/٢٨ - م.إ. ١٩٧٣ ص ٦٢٩.
(٦) م.ش. قرار رقم : ٢٠٠٧/٥٢٧-٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٨/٤/١٠ شركة أوت.في (الفرنسية)/ الدولة - وزارة المالية .

القاعدة الأدنى دون ان تعلن بطلانها حتى ولو كانت المعاهدة سابقة للقانون^(١)، أو لا يشير إلى هذه المادة صراحةً، بل يكتفي باستعراض مرتبة المعاهدة بعد التحقق من إصدارها ونشرها أصولاً، فمثلاً: "إن اتفاقية القرض المعقودة بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، المجاز ابرامها بالقانون رقم ٦٠٨ تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٨ المنشور في العدد ١١ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩٧/٣/٦، قد اكتسبت في مندرجاتها، وفي ملاحقها قوة القانون ونتائجها؛ .. وتتقدم في مجال التطبيق على أي قانون داخلي قد يتضمن ما يتعارض مع بنودها، سواء كان هذا القانون سابقاً للاتفاقية أو لاحقاً لها، كما لا تحول دون إعمالها أي مبادئ عامة لا تتوافق مع مقتضى هذا الاعمال، وان اعتبرت هذه المبادئ متصلة بالانتظام العام الوطني^(٢).

إذ في المبدأ يقرّ الفقه والاجتهاد بسمو المعاهدة الدولية على القانون أو على أقل تقدير يعتبرها بمرتبة القانون، وهو لذلك إذا قضى بأنه "يخرج عن اختصاص القضاء بطريق الطعن المباشر مسألة مراقبة صحة التعبير عن ارتضاء الدولة للالتزام بمعاهدة دولية وما إذا كان هذا الالتزام قد تم خلافاً لأحكام قانونها الداخلي المتعلقة بالاختصاص بإبرام المعاهدات"^(٣)، وكذلك قضى بأن وثيقة العهد والوفاق والتضامن بين قادة الدول العربية-الصادرة بموجب مرسوم استناداً للمادة ٥٢ من الدستور اللبناني، ونظراً لصفة مصدره والموقعين عليه ولمضمونه فإنه يشكل تعبيراً عن إرادة الدولة في إطار سياستها الخارجية وعلاقتها الدولية ويدخل في فئة الأعمال الحكومية^(٤)، وأن "مذكرة التفاهم المعقودة بين الحكومة اللبنانية ومنظمة الأمم المتحدة بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٣ تعتبر من الاتفاقيات

(١) م.ش. القرار رقم ٢٢٥ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩ المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا)/بلدية بيروت.

(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٣/١٧٢-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/٢٦، الدولة/المهندس سليمان حداد.

(٣) م.ش. قرار رقم ٤٣١ تاريخ ٢٦ آذار ٢٠٠٢، العقيد حنا ابو شقرا والسيدة هدى عواد/الدولة - وزارة الخارجية ووزارة العدل، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٦٤٤.

(٤) م.ش. قرار رقم ٥٢٨/٢٠٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢١ حزيران ٢٠٠٦، الدكتور محمد المغربي/الدولة- رئاسة الجمهورية، مجلة العدل عدد ٢٠٠٧/٢ ص ٦٥٣.

الدولية لأنها تهدف إلى تنظيم إجراءات قانونية معينة بغية تنفيذ مضمون قرار مجلس المن الدولي رقم ٢٠٠٥/١٥٩٥^(١).

وإذ تبين معنا بأن الاتفاقيات تقرّ إما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أو بقانون، وهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لكونها أعمالاً حكومية، فإن السؤال البديهي الذي يطرح هو هل يخضع نوعا الاتفاقيات لرقابة المجلس الدستوري، أي تلك التي تقرّ بموجب قانون أو بموجب مرسوم، بحيث يكون قد أنيط بالمجلس الدستوري صلاحية بت الطعون الموجهة ضدّ المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء، أم تقتصر رقابة المجلس الدستوري على الاتفاقيات التي تقرّ بقانون صادر عن مجلس النواب؟، قد لا تكون هناك مشكلة في التحقق من رقابة المجلس الدستوري على الاتفاقيات التي يجيزها مجلس النواب بموجب قانون، ولكن الإشكالية هي حول رقابته على الاتفاقيات الدولية التي تقرّ بموجب مرسوم، وإن الجواب على هذا السؤال مرهون بموقف المجلس الدستوري عند ورود طعن أمامه باتفاقية دولية أقرت بموجب مرسوم.

مع الميل الخاص إلى أن المجلس الدستوري سيرد الطعن لأن الدستور حصر صلاحيته بالطعن بدستورية القوانين ولم يمنحه صلاحية البت بدستورية المراسيم حتى ولو كانت هذه المراسيم لها قوة القانون لكونها مراسيم إقرار وإصدار اتفاقية دولية.

ثالثاً: النظام الداخلي لمجلس النواب

جاء في المادة ٤٣ من الدستور أن "المجلس ان يضع نظامه الداخلي". والنظام الداخلي هو مجموعة القواعد الإجرائية التي ترعى آلية عمل مجلس النواب وأصول اجتماعاته وكيفية ممارسة صلاحياته سواء بهيئته العامة أم بمكتب المجلس أم بلجانه البرلمانية، أن يعمل كلّ نائبٍ منفرداً.

من حيث مضمونه اتفقت الآراء على أن النظام الداخلي ينتمي إلى فئة القوانين الدستورية، ويطلق عليه تسمية القانون البرلماني، فهو أحد فروع القانون الدستوري^(١)،

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٦/٨-٢٠٠٧ تاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠٠٦، اللواء الركن المتقاعد جميل السيد./ الدولة - وزارة العدل، غير منشور.

ولكن من الناحية الشكلية اختلفت الآراء حول الطبيعة القانونية للنظام الداخلي، يرى فريق أن النظام الداخلي مكمل للدستور ويتمتع شكلاً ومضموناً بقوة النص الدستوري، واستند في ذلك إلى واقعة إقرار النظام الداخلي للمجلس التمثيلي، حيث جاء في النص: "يضع المجلس نظامه الداخلي بموافقة الحاكم"، وهذا النص تبناه الدستور اللبناني، إلا أنه ألغى بند موافقة الحاكم -بالرغم من استمرار الانتداب- ولم ينقل شرط الموافقة إلى أي سلطة أخرى. وبإلغاء شرط موافقة الحاكم لنفاذ النظام الداخلي يكون قد ساوى بين النظام والدستور^(٢).

وكان هناك رأي آخر يقول بأن النظام الداخلي ليس أكثر من القانون الداخلي للمجلس، أو بمثابة التقنين لمجموعة من القواعد المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وليس له صفة القانون ولا مفاعيله، لأن هذا النظام يقره ويصدره البرلمان دون ان يكون للسلطة التنفيذية حق التدخل فيه، فالقوة الدستورية هي للموجب الدستوري بوضع هذا النظام، وليس لمضمون هذا النظام وأحكامه^(٣)، تبني هذا الرأي رئيس مجلس النواب الأسبق كامل الأسعد، الذي قال في معرض مناقشة نظام العام ١٩٥٣ بقوله أن: "النظام الداخلي للمجلس الموجود ليس له الصبغة التشريعية الموجودة في المرسوم الاشتراعي من حيث المفعول لانه نظام داخلي بدليل اسمه وليس قانوناً وتعديله لا يقوم على مبدأ تعديل القوانين" ^(٤).

ويرى فريق ثالث بأن النظام الداخلي هو قانون له مفاعل القانون العادي، حتى ان البعض سمّاه بالقانون الخاص او الممتاز. لأن السلطة التشريعية عندما صاغته اتبعت الأصول نفسها المتبعة في سنّ القوانين، وإن كان يختلف عن القوانين العادية بالمعنى الشكلي، ذلك ان القانون الذي يقره البرلمان، يصدر عن رئيس الجمهورية، لكن ذلك لا يعني ان النظام الداخلي هو في تراتبية أدنى من القانون العادي^(٥). وقضى المجلس

(1) Edmond Rabbath – La constitution libanaise- Op. Cit p 279.

(٢) أحمد زين - النظام الداخلي لمجلس النواب. منشورات المجلس النيابي - الطبعة الأولى ١٩٩٥ ص ١٠.

(3) Edmond Rabbath – La constitution libanaise- Op. Cit p 278.

(٤) أحمد زين - النظام الداخلي لمجلس النواب. منشورات المجلس النيابي - المرجع السابق ص ١٥٩.

(٥) زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول- مرجع سابق ٥٠٩.

الدستوري اللبناني بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لا يؤلف مرجعاً دستورياً يمكن للمجلس الدستوري الركون إليه في أعمال رقابته، إلا أنه يحق للمجلس في كل حين الاستئناس بهذا النظام والعطف على مواده، وأنه يمكن مراجعة النظام الداخلي لمجلس النواب، على سبيل الاستئناس وليس الحجة بالضرورة^(١)، فلا ينظر المجلس الدستوري إلا في دستورية القوانين، لذلك لا مجال للنظر في القانون المطعون فيه في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وينحصر البحث في مخالفة أحكام الدستور^(٢).

وكذلك كان موقف مجلس شورى الدولة الذي قضى بأن: "لا يمكن لأي نظام داخلي (قاصداً النظام الداخلي للمجلس النيابي) أن يلغي النصوص القانونية، لأن النظام الداخلي ليس بالقانون"^(٣)، وكان هذا الموقف هو بمثابة ردّ على ما أدرجت به الدولة من عدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في المسألة المعروضة كون المستدعي نائباً وهو يؤثر بهذه الصفة تعرضه للعمل التخريبي بنتيجة قيامه بواجبه الانتخابي ٠ وان المواد ٨ و ٥٣ و ٥٥ و ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب تقضي بتقديم العرائض والشكاوى إلى مكتب المجلس لدرسها واحالتها على الوزير المختص.

وإذا دققنا بمواد النظام الداخلي للمجلس النيابي نجد أنه لم يقتصر على مجرد صياغة القواعد والمبادئ التي تنظم العمل البرلماني، لكنّه تجاوز ذلك ليضع قواعد العلاقة بين البرلمان والحكومة، فهو يتضمّن ثلاث فئات من النصوص^(٤):

- الفئة التي تطبق بصورة واضحة وبسيطة الدستور. وهي غالباً ما تكتفي بإعادة التأكيد على النص الدستوري.
- الفئة التي تكمل النص الدستوري (أدوار الانعقاد، صلاحيات رئيس المجلس).

(١) م.د. قرار رقم ٣/٢٠٠١ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١ الصادر في الطعن بالقانون المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ١٨/٨/٢٠٠١.

(٢) م.د. قرار رقم ٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧ الذي قضى بإبطال القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢١/٨/٢٠١٧.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٧٧ تاريخ ٣٠/١٢/٢٠٠٢، عبده عويدات/الدولة.

(٤) زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول- طبعة العام ٢٠٠٦ ص ٥٠٩.

- الفئة غير المنصوص عليها في قواعد الدستور. وغالباً ما تتضمن القواعد التفصيلية للعمل البرلماني (تنظيم صلاحيات هيئة مكتب المجلس، اللجان البرلمانية، مراحل العملية التشريعية، الأسئلة والاستجابات).

إذ فإن النظام الداخلي لمجلس النواب هو نص له قوة إلزامية لمجلس النواب وللسلطة التنفيذية، ولكن لا يصدر وفق أصول إصدار القوانين إذ يقره مجلس النواب ولا يصدره رئيس الجمهورية ولا ينشر في الجريدة الرسمية، ولهذا وفق اجتهاد المجلس الدستوري المذكور، وتطبيقاً لحرفية قانون المجلس الدستوري الذي وفق ما سنثبت لاحقاً، فإن اختصاصه ينعقد للطعن بقانون صادر عن رئيس الجمهورية ومنشور في الجريدة الرسمية ولهذا فإن تخلف ركني الإصدار والنشر، واعتبار المجلس الدستوري أنه يستأنس بأحكام هذا النظام دون أن يكون مقيداً بمضمونه، ما يجعل من المتعذر على المجلس الدستوري قبول الطعن بتعديل أو إلغاء أو إقرار النظام الداخلي للمجلس النيابي.

رابعاً: القانون الدستوري

القانون الدستوري يأخذ بإقراره وإصداره الشكليات المقررة لإصدار القانون مع مراعاة الخصوصيات المحددة في الدستور لإقرار التعديل الدستوري، حيث جاء في المادة ٧٩ من الدستور: "على رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية.

لذا كان السؤال حول ما إذا كانت رقابة المجلس الدستوري تمتد إلى القوانين الدستورية، وبغياب الاجتهاد الدستوري في هذا المجال، حيث لم يقدم أي طعن بقانون دستوري حتى تاريخه، بل إن الطعن الوحيد الذي أعد في هذا المجال هو الطعن بالقانون الدستوري رقم ٥٨٥ الصادر بتاريخ ٤ أيلول ٢٠٠٤، القاضي بتعديل المادة ٤٩ من الدستور، يومها أحجم النواب الطاعنين عن تسجيل مراجعتهم في المجلس الدستوري لعلّة عدم قانونية تشكيل المجلس وانحياز أعضائه وتصدرهم الاحتفالات الرسمية، وتقديمهم التهئة للرئيس

بتمديد ولايته قبل انقضاء مهلة الطعن^(١). وبسبب غياب الاجتهاد حول جواز الطعن بقانون تعديل الدستور تضاربت الآراء الفقهية بين مؤيدٍ ومعارض.

يؤسس الفقه المعارض لجواز الطعن أمام المجلس الدستوري في دستورية القوانين المعدلة لأحكام الدستور: أن رقابة المجلس الدستوري لا يمكن أن تطل بحال القوانين المعدلة للدستور، ذلك أن هذه القوانين لها ذات القيمة القانونية التي يحتلها الدستور، وأن البرلمان عندما يصدر القوانين الدستورية يقوم بذلك باعتباره سلطة تأسيسية منشأة ومقيدة بوجوب اتباع إجراءات خاصة بشأن إجراء التعديل، وهو حين يقوم بإصدار القوانين العادية يقوم بها باعتباره مشرعاً عادياً^(٢)، ويرى د. حسن الرفاعي أن المادة ١٩ من الدستور حددت مهمة المجلس الدستوري وحصرتها في النظر بعدم دستورية القوانين العادية فقط، وإن الطعن في دستورية او عدم دستورية نص دستوري ليس من اختصاصه^(٣).

بالمقابل فإن رأي آخر يعتبر أن المجلس يتمتع بصلاحيه مراقبة جميع القوانين دون تضييق سواء كانت قوانين عادية أم قوانين دستورية والمادة ١٩/ من الدستور اللبناني لا تميز بين هاتين الفئتين من القوانين، سواء كانت عادية ام دستورية^(٤)، وهذا ما انتهى اليه موقف جوزيف مغيزل في تصريحه الى جريدة النهار بقوله ان المجلس الدستوري صالح للنظر في اي مراجعة طعن، باي قانون ينطوي على تعديل لأحكام الدستور^(٥)، وكذلك رأى ادمون نعيم أن مطالعة الطعن بالتعديل الدستوري قانونية، ويجب أن تكون مقبولة لدى المجلس الدستوري، وأنه نصح به في العام ١٩٩٥ عندما مدد للرئيس الياس الهراوي وفي المرحلة الراهنة قد اقتنعوا بأن عشرة نواب يمكنهم الطعن وليس ثلثي أعضاء المجلس النيابي^(٦). وكذلك موقف د. شبلي ملاط "الذي رأى بأن على المجلس الدستوري قبول الطعن بقانون دستوري وذلك استناداً لموقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي حسم

(١) جريدة المستقبل تاريخ ٢٢ ايلول ٢٠٠٤.

(٢) د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص ٩٥٩.

(٣) د. حسن الرفاعي، جريدة السفير، عدد تاريخ ١٤/٤/١٩٩٥.

(٤) د. ادمون نعيم، مقابلة مع جريدة Revue du Liban تاريخ ٢٣/١٠/١٩٩٥ صفحة ٢٤.

(٥) جوزيف مغيزل، مقابلة مع جريدة النهار، العدد تاريخ ١٣/٤/١٩٩٥.

(٦) جريدة المستقبل تاريخ ٢٢ ايلول ٢٠٠٤.

هذه المسألة لصالح قبول الطعن بتعديل الدستور" (١)، بحيث يعود للمجلس الدستوري صلاحية مراقبة جميع القوانين التي يصوت عليها البرلمان ولو كانت من فئة القوانين الدستورية (٢).

الفقرة الثانية: أعمال خاضعة لرقابة القضاء الدستوري والإداري

ذكرنا في البند السابق أن المادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري قد أخضعت لرقابة المجلس الدستوري النصوص التي لها قوة القانون، ومن بين هذه النصوص التي لها قوة القانون: المراسيم الاشتراعية ومشاريع القوانين المنفذة بمرسوم. ولكن تبين من الاجتهاد اللبناني أن هذه الأعمال قد خضعت لرقابة مجلس شوري الدولة فهل تخضع أيضاً لرقابة المجلس الدستوري؟

أولاً: المراسيم الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني

بعد أن وُزِعَ الدستور اللبناني الاختصاصات فيما بين سلطات الدولة، وحصر السلطة التشريعية بمجلس النواب، ارتأى المشتري الدستوري أن حالة الضرورة تبرر إقدام السلطة التنفيذية على إصدار مراسيم تدخل في اختصاص المشتري، فعمد إلى تنظيم هذه الحالة في المادة ٥٨ من الدستور التي أجازت للحكومة في حالة الاستعجال إصدار مشروع القانون بموجب مرسوم عند توفر الشروط التي وضعتها هذه المادة. ورغم أن التشريع وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني، هو تشريع استثنائي يجب أن تبرره الضرورة والعجلة، إلا أن الحكومة لم تنقيد بهذا الشرط، مما أوجد كتلة تشريعية كبيرة سندا للمادة ٥٨ من الدستور، تضم أكثر من ٢٣٤ مشروع قانون منفذ بمرسوم، يمكن أن نقول عنها بكل ثقة، أنها بمعظمها لا يتوفر لها شرط الاستعجال. وهذا ما حدا بالمشتري الدستوري في أثناء إقرار القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ إلى تعديل هذه المادة بإضافة شرط إدراج مشروع القانون في جدول أعمال جلسة عامة (لمجلس النواب) وتلاوته فيها،

(١) جريدة المستقبل تاريخ ٢٢ ايلول ٢٠٠٤.

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي - منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٢ ص ٥٠٢.

وقد أدى هذا الشرط إلى إعطاء مجلس النواب حق تعطيل استعمال هذه الوسيلة التشريعية، مما حرم الحكومة من اتخاذ تدابير تقتضيها ظروف استثنائية، ونذكر أنه منذ هذا التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ لم يجر تنفيذ أي مشروع قانون بموجب مرسوم سندا للمادة ٥٨ من الدستور. وكان أن أُثير الخلاف سابقاً حول الطبيعة القانونية للمرسوم الصادر وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور هل هو عمل تشريعي أو عمل حكومي أو عمل إداري؟

بدايةً قضى مجلس شورى الدولة بأن المرسوم الذي يحيل أو ينشر مشروع قانون مستعجل مكرر له صفة تشريعية أكيدة^(١). بحيث لا يمكن الطعن بالمرسوم الذي بموجبه يتولى رئيس الجمهورية نشر مشروع قانون لم يبت به مجلس النواب ضمن المدة المعطاة له بعد إحالته إليه لأن له صفة تشريعية^(٢). ولكن المجلس تراجع عن هذا الموقف معلناً أن الحالة الدستورية الناشئة عن المادة ٥٨ هي استثناء من القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص التي تُؤلي مجلس النواب سلطة إقرار القوانين، والحكومة سلطة تنفيذها. لذا فإن المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها الاستثنائية المقررة بالمادة ٥٨ من الدستور تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون إقرارها منه فهي أعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية وتمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية وأنها بهذه الصفة لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، إذ أن هذا النطاق يشتمل على كل عمل يصدر عن النواب، بينما المراسيم المذكورة هي أعمال إدارية صادرة عن الحكومة، فتكون لذلك قابلة الطعن بسبب تجاوز حد السلطة^(٣). ثم أكد مجلس شورى الدولة ما استقر عليه الاجتهاد: "أن الأعمال التشريعية التي لا تخضع لرقابة قضاء الإبطال هي الأعمال البرلمانية التي تصدر عن السلطة التشريعية، وأن المراسيم ذات المضمون التشريعي تبقى مراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية وبالتالي تتوافر فيها صفات القرارات الإدارية.." ^(٤)، "لأن نص المادة ٥٨ ينفرد به الدستور

(١) م.ش. قرار رقم ١١٩٨ تاريخ ٦ كانون الأول ١٩٦٢، الشحيمي / الدولة، م.إ. ١٩٦٣ ص ١٢٣.
(٢) م.ش. قرار رقم ٧٢٥ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٦٢، خليل الحلاق/الدولة، م.إ. ١٩٦٣ ص ٧١.
(٣) مجلس القضاة - قرار رقم ٨ تاريخ ٩ كانون الأول ١٩٧٠ - الخوري / الدولة، م.إ. ١٩٧٠ ص ١٦٣.
(٤) م.ش. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢١ آذار ١٩٧٣ - كيوان / الدولة - م.إ. ١٩٧٣ ص ٦١.

اللبناني، ويجب فهمه في ضوء مجمل أحكام الدستور والتقليد البرلماني اللبناني الذي سار على تفويض الحكومة حق التشريع بموجب مراسيم، فتخضع لرقابة مجلس شوري الدولة لجهة التأكد مما إذا كان في مضمون هذا المرسوم التشريعي ما يتنافى مع الدستور والتقليد البرلماني اللبنانيين^(١). "إلا أن هذه الرقابة القضائية على هذا المرسوم التشريعي تتوقف عند صدور قانون جديد يعدل أحكامه ويثبت شرعيته على فرض انه كان مشوباً بعييب من العيوب"^(٢). وعن الطبيعة الإدارية للمراسيم الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور نجداً تأييداً في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني الذي ساوى بين المراسيم العادية والمراسيم الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور^(٣)، ولكن لا يستقى من هذا الحكم أن هذه الأعمال لا تخضع لرقابته. بخلاف هذا الاتجاه فإن حكماً حديثاً لمجلس شوري الدولة اللبناني عاد وأقر بالصفة التشريعية وليس الإدارية للمرسوم الذي يصدر بموجبه مشروع قانون سناً للمادة ٥٨ عندما يكون هذا المرسوم صادر لتعديل قانون، وقضى بأن مجلس شوري الدولة غير صالح للحكم بإبطاله^(٤).

وهكذا أصبحت هذه الفئة من الأعمال الإدارية ذات الصفة التشريعية والتي لها قوة القانون محصنة من الإبطال، فهل تقبل الطعن أمام المجلس الدستوري على اعتبار أنها نص له قوة القانون أم يردّ المجلس هذا الطعن لأن الدستور أقرّ أن صلاحيته هي للبت بدستورية القوانين ولا يمكن قبول الطعن بمرسوم له قوة القانون؟
قد يثبت المجلس الدستوري ما سبق وقضى به لناحية المساواة بين المراسيم العادية والمراسيم الصادرة وفي المادة ٥٨ من الدستور وفي هذه الحالة سيكون مصير الطعن أمامه بمشروع القانون المنفذ بمرسوم هو الردّ لعدم الصلاحية.

(١) م.ش. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢١ آذار ١٩٧٣، سعيد كيوان ورفاقه/ الدولة، م.إ. ١٩٧٣ ص ٦١.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٧٩ تاريخ ٢٥ آذار ١٩٨٥، الاستاذ ميشال صالح/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٦ ص ١٦٥.
(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠١/١/١ تاريخ ٢٠٠١/٥/١ الصادر في طلب ابطال الفقرة (ثالثاً) من المادة الاولى من القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣.
(٤) م.ش. قرار رقم ٤٣ تاريخ ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٠، الدولة/ لورانس زحول ورفاقها، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ٩٨ ص ٩٨.

ثانياً: المراسيم الإشتراعية

المراسيم الإشتراعية هي قرارات إدارية بطبيعتها، لها قوة القانون لصدورها بناءً على تفويض تشريعي، والإشكالية هي حول خضوعها لرقابة المجلس الدستوري أو مجلس شورى الدولة. فالمرسوم الإشتراعي هو قانون لجهة مادته ومضمونه، كل ما في الأمر أنه بدل أن يصدر عن المجلس النيابي الذي يتولى وحده سلطة التشريع عملاً بمبدأ فصل السلطات، فإنه يصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض بالإشتراع يعطى لها استثناءً من المجلس النيابي، أي أن القانون والمرسوم الإشتراعي يتشابهان من الناحية الموضوعية ويختلفان من الناحية الشكلية^(١).

ورغم تمنع المراسيم الإشتراعية بقوة القانون والقدرة على تعديل نص قانوني، إلا أنها احتفظت وفقاً للمعيار الشكلي بطبيعة القرار الإداري بسبب صدورها عن السلطة التنفيذية وتخضع بالتالي لرقابة مجلس شورى الدولة إلى أن تقتزن بالإقرار من السلطة التشريعية^(٢)، ولا يكون هذا الإقرار شرطاً لنفاذ المرسوم الإشتراعي الذي تكون له كامل القوة التنفيذية، بل وقوة القانون بمجرد صدوره حتى قبل المصادقة عليه من المجلس النيابي^(٣). فإذا لم تصادق عليه السلطة التشريعية فإنه يبقى عملاً إدارياً وتملك السلطة التنفيذية صلاحية إلغائه^(٤)، وحتى يقتزن المرسوم الإشتراعي بالإقرار أو التصديق من السلطة التشريعية، يبقى عملاً من أعمال السلطة الإجرائية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري بالطرق التي نص عليها قانون مجلس الشورى ومنها طريقة التفسير^(٥). وعندما يصدر قانون، ويُقر شرعية هذا المرسوم الإشتراعي ويضعه في مصاف القوانين النافذة،

(١) م.ش. قرار رقم ٢١٣ تاريخ ١٢ شباط ٢٠٠١، الشيخ جميل أمين الجميل ورفيقاه / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤، ص ٣٣٩.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٢، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ١٥.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٥٥ تاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٥٩، فريد خضير/ الدولة - وزارة الأشغال العامة، م.إ. ١٩٦٠ ص ٣٤.

(4) C.E. Ass. 20 décembre 1995 Vedel et Jannot, AJDA 1996 p165; CE 7 février 2003, GISTI, AJDA 2003 p996.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٦٠ تاريخ ٣ نيسان ١٩٥٧، الدولة - رئيس دائرة القضايا، مراجعة تفسير، م.إ. ١٩٥٧، ص ١٤٥.

فلا يكون لمجلس شورى الدولة صلاحية النظر بالطعون الموجهة ضده لان صلاحيته لا تتعدى إلى الأعمال التشريعية^(١).

ولا يتحقق هذا التصديق بإيداع المرسوم الإشتراعي مكتب المجلس^(٢)، أو بإحالته على اللجنة النيابية للإدارة والعدل^(٣)، وهو لا يكتسب صفة العمل التشريعي ويصبح بمنأى عن الطعن إلا إذا تم تصديقه من قبل المجلس النيابي بموجب نص تشريعي. فإذا اقترن بمصادقة ولو ضمنية فإنه يصبح بمنأى من أي رقابة قضائية^(٤). لكن تصديق السلطة التشريعية على مادة واحدة من المرسوم الإشتراعي أو تعديل مادة واحدة منه، لا يطاق جميع المواد، إنما تبقى مفاعيله محصورة بالمادة أو المواد المصدقة أو المعدلة. وتبقى المواد الأخرى خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة^(٥).

وفي فرنسا غلب مجلس الدولة المعيار الشكلي على المعيار الموضوعي، وقبل الطعون الموجهة ضد الأنظمة الإدارية الصادرة بناءً لتفويض تشريعي. فاعتبر بأنه وفقاً للمعيار الشكلي تكون الأعمال الصادرة عن الإدارة، هي أعمال إدارية^(٦)، وقبل الطعن بالمراسيم الإشتراعية، وإن صدرت هذه المراسيم بعد تفويض تشريعي، لأنها أعمال إدارية، وتظل كذلك طالما لم يتم التصديق عليها أو إقرارها من جانب البرلمان^(٧).

وللعلم فإنه لا يوجد أي نص دستوري يجيز للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع أن يفوض سلطته الدستورية إلى الحكومة. ولكن عرفاً دستورياً نشأ منذ العام ١٩٣٠ مؤداه أن يقوم المجلس النيابي بتفويض الحكومة وإعطائها حق التشريع عن طريق اتخاذ مراسيم في مجلس الوزراء لها قوة القانون، على أن تصدر هذه المراسيم في

(١) م.ش. قرار رقم ٢٩٩ تاريخ ١٨ حزيران ١٩٥٦، الدولة - رئاسة مجلس الوزراء/ سليم الطياره، م.ا. ١٩٥٧ ص ٦٧.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٢٥ تاريخ ١٢/٣/١٩٧٠ - صوايا / الدولة - م.ا. ١٩٧٠ ص ١١١.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٨٥، المهندس عادل الخوري/ الدولة، م.ق.ا. ١٩٨٦ ص ١٩٠.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢١٣ تاريخ ١٢ شباط ٢٠٠١، الشيخ جميل أمين الجميل ورفيقاه / الدولة، م.ق.ا. ٢٠٠٤ م ١ ص ٣٣٩.

(٥) م.ش. قرار رقم ٢٦٩ تاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٩٦، اتحاد بلديات كسروان والفتوح- بلدية ذوق مكاييل- الدولة، م.ق.ا. ١٩٩٧ م ١ ص ٣٤٠.

(6) C.E. 6 décembre 1907, Cie des chemins de fer de l'Est, GAJA 2005 no19 p115.

(7) C.E. aout 1918, Compagnie des chageurs d'Extrême Orient, Rec p814.

المدة المحددة في قانون التفويض الذي يحدد من جهة أخرى المواضيع أو المشاريع التي يمكن للحكومة اتخاذ مراسيم إشتراعية فيها^(١). بحيث يكون هذا التفويض محصوراً بالمواضيع الواردة في القانون، فإذا تجاوزت الحكومة حدود التفويض الممنوح تكون قراراتها مستلزماً للإبطال^(٢).

وبسبب عدم ارتكاز المراسيم الإشتراعية إلى أيّ أساسٍ دستوري، فإن المجلس الدستوري اللبناني، قضى باعتبار أن أي تفويضٍ للصلاحيّة التشريعية هو غير دستوري، واستند في اجتهاده إلى مبدأ سمو الدستور الذي ينجم عنه أن على كل سلطة عامة انشأها الدستور أن تمارس اختصاصها المحجوز لها في احكامه بنفسها وأنه لا يجوز لها أن تفوض سلطة أخرى في ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض بموجب نص صريح، لأن هذا الاختصاص ليس امتيازاً شخصياً أو حقاً خاصاً وإنما وظيفة راعى الدستور في ايلائها إلى كل من السلطات أهلية السلطة وقدرتها لممارستها وبلوغ غاياتها، وإن مثل هذا التفويض إذا حصل بدون نص دستوري، إنما يكون قد أهدر مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقيمه الدستور من المبادئ الأساسية للدولة. وأنه عند حصول مثل هذا التفويض للاختصاص المحجوز تنتفي الحاجة إلى بحث مسألة عدم تحديد مدة لهذا التفويض وتركه على غاربه، لأن مثل هذا التفويض يكون بحد ذاته غير جائز دستورياً وباطلاً، سواء تمّ تحديده بمدة أو لا، ذلك لأن شرط المهلة إنما ينطبق على التفويضات الجائزة بالعرف الدستوري أو بموجب القانون والتي لا يمكن اطلاقها في الزمن لأنها تتجاوز عندئذ طبيعة التفويض إلى التخلي عن الاختصاص. وقضى المجلس بأن تخلي السلطة المشترعة عن صلاحية فرض الضريبة العمومية أو إحداثها أو السماح بتحصيلها أو تنظيم قواعد هذا التحصيل أو تعديل الضريبة أو إلغائها إنما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ويخالف المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور^(٣)، وحول هذه النقطة يرى د. محي الدين القيسي أنه وبحسب النظام القانوني للمراسيم الإشتراعية في لبنان نستطيع

(١) د. محي الدين القيسي - مبادئ القانون الإداري العام - مرجع سابق ص ٦٧.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥ تاريخ ٥ كانون الثاني ١٩٦٠، أمين طابع/ الدولة، م.إ. ١٩٦٠ ص ٣.

(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١/٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ "الضريبة على القيمة المضافة" ج.ر. عدد ٨ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٧ ص ٨٧١.

أن فصل بين حالتين^(١): الفترة السابقة على المصادقة التشريعية، فإنها قبل عرضها على مجلس النواب وموافقته عليها، تبقى قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الشورى، وهذا أمر يفرضه صالح المستدعين، إذ إنه وفقاً للمبادئ العامة للقانون، لا يجوز حرمانهم من المراجعة القضائية الفاعلة أمام محكمة وطنية. أما إذا حصل وصادق مجلس النواب على هذه المراسيم الإشتراعية فإنها تكتسب الصفة القانونية منذ تاريخ هذا التصديق وتكون خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، سناً لنص القانون، وإذا لم يطعن بها أياً من أصحاب الصلاحية في تقديم هذا الطعن خلال مهلة المراجعة القضائية، فإنها تصبح محصنة دستورياً، وغير خاضعة للرقابة القضائية، بوجهيها الإداري والدستوري. فالمراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للطعن عن طريق الإبطال طالما لم يثبت أن المجلس النيابي قد صدّقها^(٢)، ويمكن الإدلاء بعدم قانونيتها في كل حين عن طريق الدفع في معرض الطعن بالمراسيم والقرارات الصادرة بالاستناد إليها^(٣).

وإذ خلاص المجلس الدستوري إلى أن التفويض التشريعي غير دستوري، فهل يقبل المجلس الدستوري الطعن بهذا المرسوم الإشتراعي، في حال لم يصر إلى الطعن أمامه في قانون التفويض التشريعي؟

قد يبدو موقف المجلس الدستوري من الطعن بمرسوم إشتراعي أكثر وضوحاً، إذ سيعلن إنعدام هذا المرسوم الإشتراعي لكون الدستور اللبناني لا يجيز تفويض الحكومة صلاحية تشريعية، ولن يدخل في بحث مدى انطباق هذا المرسوم الإشتراعي على الدستور.

الفقرة الثالثة: العمل الخاضع للطعن في قضايا الطعون الانتخابية

(١) د. محي الدين القيسي- محاضرات في القانون الإداري أقيمت على طلبه دبلوم القانون العام في الجامعة اللبنانية لعام الدراسية ١٩٩٨-١٩٩٩ غير منشورة.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٩١٥ تاريخ ١٥ أيار ١٩٩٧، محمد العنقوني وعلي عواضة/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ٤٩٣.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٧٥ تاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٩٧، العقيد المتقاعد رفيق الزين/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ١ ص ١٨٦.

إن الطعن في قضايا تنازع الانتخابات الدستورية يوجّه إلى نتيجة الانتخابات، حيث ورد في المادة ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري على أن الطعن في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب تقدّم إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج تحت طائلة رده شكلاً، وكذلك نصّت المادة ٢٤ من ذات القانون على أن الطعن في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب تقدّم في مهلة أقصاها ثلاثون يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب أصولاً في دائرته تحت طائلة رد الطلب شكلاً، ثمّ عادت المادة ٤٦ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر بموجب القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ لتكرر ذات المبدأ بأن الطعن يلي تاريخ اعلان نتائج الانتخاب في الدائرة.

وبالعودة إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ نجد أنه حدد الجهة الصالحة لإعلان النتيجة، وذلك في المادة ١٠٧ التي نصّت على ما يأتي: "تسلم لجنة القيد العليا المحافظ أو القائمقام كل فيما خصه المحضر النهائي والجدول العام للنتائج وتنظم محضراً بالتسلم والتسليم يوقعه المحافظ أو القائمقام وأحد أعضاء لجنة القيد العليا الذي يسميه رئيس اللجنة.

ترسل النتائج مع المحضر النهائي والجدول العام الملحق به فوراً إلى وزارة الداخلية والبلديات التي تتولى إعلان النتائج النهائية الرسمية وأسماء المرشحين الفائزين، ويبلغ الوزير هذه النتيجة فوراً إلى رئيس مجلس النواب وإلى رئيس المجلس الدستوري".

وبحسب هذا النص فإن مرجع إعلان النتيجة بصورة رسمية هو وزارة الداخلية والبلديات المشرفة على المرفق الانتخابي، ويتم لها ذلك بالإعلان الرسمي عن تلك النتائج وبتوجيه كتاب فوراً من قبل وزير الداخلية والبلديات إلى رئيس مجلس النواب بهذا الخصوص، وليس لوزارة الداخلية والبلديات أن تجتهد أو تقاضل أو تختار بين احتمالات بل أن تعلن النتيجة كما وردتها من لجنة القيد العليا. ومن هنا وجوب أن يكون محضر لجنة القيد

العليا قاطعاً وغير قابلٍ للتأويل، مع حفظ اختصاص المجلس الدستوري بالنظر، وفقاً للنصوص التي ترعاه، بأي استشكال بموضوع نتائج الانتخاب.

وهذا الإعلان للنتائج ليس له طبيعة القرار الإداري وإن كان صادراً عن سلطة إدارية مختصة، وإنما هو عمل إعلاني كاشف للنتائج التي أفرزتها صناديق الاقتراع ودونتها لجان القيد في محاضرها. ولهذا فإن الطعن بالنتائج أمام المجلس الدستوري ليس طعناً بقرار إداري، وإنما طعناً بصحة انتخاب المرشح الفائز.

أما قبل إعلان النتيجة بصورة رسمية فلا يكون مقبولاً أي طعن بنتائج الانتخابات، وفي حال تقدّم مستدعٍ بطعن بنتائج الانتخابات قبل إعلان النتيجة بصورة رسمية فهل يرد الطعن شكلاً أم يرفض المجلس قبول تسجيله؟

لقد اختار المجلس الدستوري الحل الثاني ورفض قبول الطعون المقدمة من مرشحين لانتخابات العام ٢٠١٣ والتي ألغيت بنتائج بموجب قانون، وفي الوقائع: أنه قبل إقرار قانون تمديد ولاية مجلس النواب رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣١ صدر قبل هذا القانون مرسوم دعوة الهيئات الناخبة وقد ترشّح عدد من الأشخاص لم يكن لهم منافس فاعتبروا أنفسهم فائزين بالتركية وبعد صدور قانون تمديد الولاية تقدموا بمراجعة أمام المجلس الدستوري، فرفض القلم تسجيلها لعلّة تعذر قبول الطعون قبل إعلان النتيجة رسمياً، فتقدموا بمراجعاتٍ أمام مجلس شوري الدولة طعناً بقرار وزارة الداخلية الرامي إلى رفض إعلان فوز مرشح بالتركية، وقد ردّ مجلس شوري الدولة هذه المراجعات معللاً حكمه بأن هذا الإعلان يدخل في صميم العملية الانتخابية ولا يمكن فصله عنها. ويعود أمر النظر في صحة النتائج التي تتمخّض عن هذه العملية إلى المرجع المخوّل قانوناً بذلك بموجب المادة /١٩/ المعدّلة من الدستور والمادة /٢٤/ المعدّلة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ (إنشاء المجلس الدستوري) اللتين توليان المجلس الدستوري صلاحية الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب، وذلك من قبل المرشح الخاسر^(١).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٧١٠-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣، بشاره بطرس بطرس أبي يونس/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

إن موقف المجلس الدستوري مبرر لكون القانون هو من وضع شرطاً للتقدم بالمراجعة هو شرط اعلان النتيجة، وهذا الإعلان يقتضي أن يكون صريحاً بتعيين الفائزين والخاسرين في الانتخابات وما ناله كلٍ منهم بحيث يأخذ شكل محضر رسمي يبلغ إلى الجهات التي أوجب القانون إعلامها بالنتيجة. لكن القانون الانتخابي الجديد رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ قد أوجب الإعلان المستقل لنتيجة المقاعدة الفائزة بالتركية عندما نصّ على أن توجه الوزارة فوراً كتاباً بذلك (أي فوز مرشح أو لائحة بالتركية) إلى رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس الدستوري، وذلك دون انتظار انتهاء العملية الانتخابية وإعلان كافة النتائج.

ولا يعدّ إعلاناً للنتيجة إذا عقد وزير الداخلية مؤتمراً صحفياً يعرض فيه مجريات عمليات فرز الأصوات وتحقيقها من قبل لجان القيد ولجنة القيد العليا مشيراً إلى المناخات التي أحاطت بها ومبرزا الأخطاء التي شابتها والتناقض الذي اكتنفها من دون أن يعلن أي نتيجة نهائية للانتخاب، فإن هذا المؤتمر لا يشكّل إعلاناً رسمياً للنتائج^(١)، وكذلك فإن التأخير في اعلان نتائج الانتخابات لا يعتبر امراً غير عادي من شأنه ابطال هذه النتائج وذلك بالنظر الى الصعوبات التي ترافق عادة عمليات فرز الاصوات وجمعها التي تتم بالطرق اليدوية وطالما انه لم يثبت ان هذا التأخير كان مقصوداً بغرض التلاعب بنتائج الانتخابات. ولا يمكن الركون الى النتائج التي اعلنت في وسائل الاعلام لأنها لم تصدر عن جهة رسمية ذات صلاحية^(٢)، ولا يؤثر في صحة هذا الإعلان النهائي للنتائج الصادر عن وزارة الداخلية أن يتضمن بأن الطاعن انسحب من العملية الانتخابية لأنه جاء بعد انتهائها^(٣)، وكذلك إذا رفضت وزارة الداخلية إطلاع مستدعي الطعن على محاضر لجان القيد للوقوف على الأرقام الحقيقية التي نالها هذا الأخير بعد أن أتت

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٧/١٩ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب المعلن فوزه هنري شديد - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٦٣.

(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٦ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده قيصير فريد معوض - عن دائرة الشمال الثانية.

النتائج الرسمية المعلنة منها بشكل مغاير عما سبق الإعلان عنه في وسائل الإعلام، ليس من شأنه إفساد الانتخاب، لأن هذا الرفض حصل بعد إجراء عمليات الاقتراع ولا اثر له عليها ولم يحل دون تقدم المستدعي بمراجعة طعنه^(١). وإذا كانت النتيجة بموجب هذا القانون تعلنها وزارة الداخلية والبلديات، فإن القانون السابق كان يمنح هذه الصلاحية للجنة القيد العليا، حيث نقرأ في اجتهاد المجلس الدستوري أنه: "لا محل للتذرع بالقرار الصادر عن هذا المجلس بهيئة سابقة رقم ١٠ تاريخ ١٧/٥/١٩٩٧ والمتضمن "ان نتائج الانتخاب تعلن وفقاً لأحكام المادة ٥٨ من قانون الانتخاب، من قبل اللجنة العليا"، لأن هذا القرار صدر بظل أحكام القانون تاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠ التي كانت تنص على أن نتيجة الانتخاب تعلن من قبل لجنة القيد المنصوص عليها في المادة ١٤ منه، والتي تعتبر ملغاة بحكم نص المادة ٦٠ فقرة ٢ من القانون رقم ١٧١ / ٢٠٠٠"^(٢).

المطلب الثاني: الأعمال القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة

حظرت المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أي من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية، بحيث إذا لم يتبين من أوراق المراجعة أن المستدعي يطعن بقرار معين، أو أنه ربط النزاع مع الوزارة بهدف استصدار قرار إداري ضمني أو صريح يطعن به أمام مجلس شورى الدولة، فإن مراجعته تكون مستوجبة للرد^(٣).

(١) م.د. قرار رقم ١٠/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد هما سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية.
(٢) م.د. قرار رقم ٥/٢٠٠٢ تاريخ ٤/١١/٢٠٠٢ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.
(٣) م.ش. قرار رقم ٩١ تاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠٠٢، محمود غريب/ الدولة- وزارة الزراعة، م.ق.إ. ٢٠٠٧ م ١ ص ٢٠٢.

وعزّزت المادة ١٠٥ من هذا النظام لهذا الموقف بنصّها على أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر". فالقرار الإداري القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة هو القرار النهائي النافذ الصادر عن السلطة الإدارية والذي من شأنه أن يلحق ضرراً مباشراً في مستدعي المراجعة^(١). فلا تقدم الدعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري صريح أو ضمني بعد طلب استصداره^(٢). فسواء أكانت الدعوى داخلة في نطاق قضاء الإبطال أم في نطاق القضاء الشامل، يجب أن تقدم دائماً ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة^(٣). وعدم وجود أي قرار إداري ليكون موضوعاً للطعن يجعل المراجعة مردودة شكلاً^(٤). وكذلك فإن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار الذي يلحق الضرر بحقوق أو بمصالح المستدعي أو يؤثر في المركز القانوني للطاعن، وأول نتائج هذا الشرط أن القرارات الإدارية التي تنشئ الحقوق لا تقبل طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة. فالقرار الذي لا يلحق ضرراً بل على العكس يراعي مصلحة المستدعي فهو لا يقبل الطعن^(٥).

واستناداً إلى ما أوردناه، فإن القضاء الإداري لا يتحرّك - مبدئياً - إلا عند الطعن بقرار إداري صادر عن سلطة إدارية ونافذ وملحق للضرر.

الفقرة الأولى: القرار القابل للطعن في مجال قضاء الإبطال

-
- (١) م.ش. قرار رقم ٥٤٤ تاريخ ١٨ أيار ١٩٩٩، شركة خط الأنابيب عبر البلاد العربية/ الدولة - وزارة العمل، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد ١٤٤ م ٢ ص ٥٧٢.
- (٢) م.ش. قرار رقم ٣٧٩، تاريخ ٦٠/١٢/٢١، طوعي بشتاني/بلدية طرابلس، م.إ. ١٩٦١ ص ٣٧ - م.ش. قرار رقم ١٠١٠ تاريخ ١٨ حزيران ١٩٦٣، رينه حداد/بلدية الجديدة - البوشرية السد وانيس هارون، م.إ. ١٩٦٣ ص ٢١٦.
- (٣) م.ش. قرار رقم ٩٥٣ تاريخ ٢٣ أيار ١٩٦٧، إبراهيم أصفهاني/الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ١٦٣ - م.ش. قرار رقم ٣١٤ تاريخ ٢٦ شباط ٢٠٠١، المحامي جورج كساب/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ١ ص ٤٦٣.
- (٤) م.ش. قرار رقم ٥٨ تاريخ ٩ آذار ١٩٥٩، خاتوم حداد/الدولة، م.إ. ١٩٥٩ ص ٧٢ - م.ش. قرار رقم ١٤٩ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٦٢، ألفرد صوما/الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ١٠٥.
- (٥) م.ش. قرار رقم ٤٧٥ تاريخ ٢٥ نيسان ٢٠٠٢، شركة هاغوب وقره بت باليان / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٣١.

لا يكفي صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية ليكون قراراً، بل يجب قبلاً أن تكون هذه السلطة مختصة بإصداره^(١)، فالمبدأ هو أن القرار الصادر عن سلطة غير ذات صلاحية ليس بالقرار النافذ القابل للطعن^(٢). والصلاحية هي التي تحدد النطاق الذي يحق للسلطة الإدارية أن تتدخل فيه، إذ لا تستطيع أي سلطة ممارسة صلاحياتها، إلا ضمن نطاق اختصاصها وعدم احترام تلك الصلاحية يؤدي إلى إبطال القرار وفي حال التعدي الساطع يعتبر القرار كأنه لم يكن أي عديم الوجود^(٣). ولقد ورد في المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدّل وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية.. ف جاء هذا النص واضحاً لجهة بيان فئة الأعمال التي تقبل المراجعة بشأنها أمام مجلس شورى الدولة، حاصرة الرقابة بالأعمال ذات الصفة الإدارية المحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية^(٤).

أي أن يكون للقرار المطعون فيه صفة إدارية وقوة تنفيذية من شأنها إلحاق الضرر وان تكون السلطة التي أصدرته سلطة إدارية^(٥)، بل يعبر مجلس شورى الدولة اللبناني صراحة: "بأن هذا المجلس، وعملاً بالمادة ٦٣ الجديدة من نظامه، هو مختص بالنظر في مراجعة إبطال قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة^(٦)".

(١) م.ش. قرار رقم ٥٦٤ تاريخ ٨ تشرين الثاني ١٩٥٧، مرشد سليمان وعلي الخنسا/ الدولة وبلدية الشياح، م.إ. ١٩٥٨ ص ٧٨.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٦٥٨، تاريخ ٢٣/١١/٦٥، نجلا كيال/ الدولة، م.إ. ٦٦، ص ٣٧.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ١٧٣ تاريخ ٢٤ حزيران ١٩٩٢، القاضي ميلان خير الله/ الدولة- وزارة المالية، المالية، م.ق.إ. ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٤٤٤.

(٤) مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣ كانون الثاني ١٩٩٥، السيد جورج نعمة الله افرام/ الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ١٩٤ - م.ش. قرار رقم ٥٢٨/٢٠٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢١ حزيران ٢٠٠٦، الدكتور محمد المغربي/ الدولة- رئاسة الجمهورية، مجلة العدل عدد ٣/٢٠٠٧ ص ٦٥٣.

(٥) مجلس القضايا قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٧٤، شركة كازينو لبنان/ الدولة- مجلس الوزراء، م.إ. ١٩٧٤ ص ١٠٤.

(٦) م.ش. قرار رقم ٤٨٥ تاريخ ٨ أيار ٢٠٠٣، مجموعة الأعمال الدولية/ الدولة- وزارة المالية، م.ق.إ. ٢٠٠٧ ص ٩٢٧.

أولاً: صدور القرار عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية

لا نعني بالسلطة الإدارية التنفيذية بصورة حصرية ومقفلّة، فبالإمكان رؤية قرارات إدارية صادرة عن هيئات تشريعية أو قضائية. من هنا نقول بأن المعيار الذي يعتمده أنظمة مجلس شورى الدولة، هو في صفة القرار وليس في المرجع الذي يتخذه، فهو إداري ويبقى إدارياً طالما أن موضوعه إداري بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولي بمقتضى القانون صلاحية إصداره^(١)، المهم أن يكون الشخص الذي أصدره منتظماً إلى إحدى السلطات الدستورية العامة في الدولة، ولا يمكن اعتبار العمل الصادر عن جهة خاصة بمثابة قرار إداري أياً درجة المنفعة التي يؤديها وأياً كان المرفق العام الذي تتولى إدارته فالقرارات التي تتخذها شركة سوكلين أو شركتي الهاتف الخليوي لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية نافذة لأنها صادرة عن جهة خاصة ليس لها طبيعة السلطة الإدارية^(٢).

وهكذا ارتبطت القرارات الإدارية بالسلطة الإدارية المختصة، بحيث أينما وجدت هذه السلطة، وجدت سلطة اتخاذ قرارات إدارية، وانحصرت سلطة إصدار القرار الإداري بالأشخاص الذين أنيطت بهم هذه السلطة بموجب النصوص القانونية أو المبادئ العامة، فالأهلية القانونية للهيئة المناط بها إصدار القرار الإداري هي أهلية أو صلاحية مصدرها المشترع، لأن قواعد الاختصاص إنما هي قواعد قانونية، فتكون الهيئة المختصة هي إما هيئة معينة بموجب الدستور وفقاً للتوزيع الثلاثي للسلطات، أما داخل إدارات العامة فإن المشترع وحده أو الأنظمة الإدارية المستقلة هما المرجع لتعيين السلطة الإدارية.

ثانياً: أن يكون القرار متمتعاً بالقوة التنفيذية

القوة التنفيذية هي بالحقيقة عنصر الإيجاب الموجود في القانون، بل وفي كل قاعدة سلوك تنطوي على أمر، ذلك أن كل أمر هو بطبيعته يتضمّن حتماً فكرة الإلزام. فإذا انتفى الإلزام في الأمر فإنه لا يكون أمراً وإنما يكون نصيحة فحسب^(٣). ويقصد بمصطلح "نافذ"

(١) م.ش. قرار رقم ١٨١٦ تاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٦٧، أ.ج. ب./ الدولة، م.إ. ١٩٦٨ ص ٣.
(٢) د. عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩ بند ٣١٩ وما يليه.
(٣) د. سمير تناغو- النظرية العامة للقانون- مرجع سابق ص ٦٠.

أنه "يجب قانوناً أن ينفَّذ"، أو تعني دائماً بأنه "الذي يمكن تنفيذه". وتؤدي خاصية النفاذ إلى إلزام مُصدر القرار بالتقيّد به فور اكتسابه هذه الصفة، وهذا ما لا يمكن تأمينه إلا حيث لا يُفرض أي موجب آخر من أجل أن يصبح هذا القرار نافذاً^(١).

فكما القانون والحكم القضائي فإن القرار الإداري يحصل على القوة التنفيذية من ذاته وبدون أي مساندة أو إجراء آخر لأنه التعبير المستقل عن إرادة سلطة دستورية هي السلطة الإدارية. وصلاحيّة الإدارة بإصدار قرار يتمتع بالقوة التنفيذية عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات، يعني بأن للسلطة التنفيذية القدرة على اتخاذ القرار النافذ بإرادتها المنفردة بدون تعقيبٍ عليها من السلطات الأخرى، وإلا لأصبحت السلطة التنفيذية تابعة لسلطة أخرى ولا تتمتع باستقلالية في أداء عملها خلافاً لما يقضيه هذا المبدأ. فالقوة التنفيذية تلحق القرار بمجرد إصداره، وهي مشابهة للقانون، الذي يحوز القوة التنفيذية لحظة إصداره، أي توقيعه من رئيس الدولة. وقد فسّر مجلس شورى الدولة معنى القرار الإداري النافذ بأنه القرار النهائي الصادر عن سلطة إدارية تملك حق إصداره على نحو نهائي بعد استكمال كل مراحل الإدارة اللازمة دونما حاجة إلى معاملة أخرى^(٢). ولقد وردت في أحد الأحكام، حيثية تقيّد وحدانية المقصود من مصطلحي "النهائية" و"النفاذ": "إن القابلية للتنفيذ هي الصفة المميزة للقرار الإداري كعملٍ قانوني، لا يكتسبها القرار إلا إذا اكتملت له بالتحديد بحسب النظام القانوني المطبّق نهائيته، فالقرار الإداري هو قرار نهائي بمعنى قابليته للتنفيذ فور صدوره"^(٣).

وعندما نقول بأن تصرفاً قانونياً منفرداً هو تصرف ملزم أو واجب التنفيذ، فهذا يعني بصورة منطقية وحكّمية، أن هذا التصرف هو مصدر إنشاء مفاعيل قانونية، كفرض

(1)G. Darcy - La décision exécutoire- Esquisse méthodologique- AJDA 1994 p671.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣٥-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة، مجلة أبحاث في القانون ١ لعام عدد الأول لعام ٢٠٠٤ ص ٤١- تعليق د. فوزت فرحات- م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٦، جمعية متخرجي جامعة بيروت العربية/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل ١/٢٠٠٧ ص ١٣٨.

(٣) المحكمة الإدارية العليا طعن ٩٧٣ لسنة ٢٥ ق في ١٩٨٥/٢/٢٣- السنة ٣٠- ج ١ بند ١١٧ ص ١١٢٣، أشار إليه: د. محمد عبد الباسط، المرجع السابق ص ١٢١.

التزامات أو تقرير الحقوق^(١)، أو رد مطالب. فما يترتب على القرار الإداري، هو إنشاء أثر قانوني سواء أكان هذا الأثر لجهة الإدارة أو لجهة الأفراد، أو لكلاهما. ولا يلزم أن يكون الأثر المترتب على القرار هو إنشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المقرر لهذين الاصطلاحين في القانون الخاص، وإنما يكفي أن يمس القرار مصالح الأفراد أو يؤثر على الأوضاع المقررة لهم في المجتمع بصفة عامة أو في المحيط الذي ينتمون إليها بصفة خاصة، أو أن يتضمن التزاماً بالقيام بعمل أو بالامتناع عن هذا العمل أو بالتصرف على نحو معين أو تنفيذ أمر سلطة عليا بصورة لا يملك المخاطب أي إمكانية للمخالفة أو التصرف بصورة مخالفة للأمر الصادر، أو رفض الاعتراف بمطالب الأفراد، بحيث يترتب على مجرد وجود القرار وبحكم وجوده أثر قانوني. فكل عمل قانوني صحيح يحدث تعديلاً في التنظيم القانوني وذلك بقطع النظر عن أي تنفيذ مادي له. والتنفيذ في القرار الإداري يبدو بمثابة آخر مرحلة من مراحله، أو بعبارة أخرى فإنه يحقق في نطاق الحياة الواقعية التعديلات التي تكون حدثت في نطاق التنظيم القانوني^(٢). وهذا ما أقره مجلس شورى الدولة اللبناني بقوله: "أن المادة ١٠٥ المذكورة لا تشترط لقبول طلب الإبطال أن يكون القرار المطعون فيه نافذاً بل أن يكون له قوة تنفيذية أي قابلاً للتنفيذ^(٣)، وهذا يعني أن عبارة القوة التنفيذية أو النفاذ هي للتأكيد على وجود القرار^(٤). والقول بأن القرار الإداري هو قرار نافذ بذاته، إنما نعني به بأن للقرار الإداري قدرة ذاتية على فرض الالتزام بدون أي معاملة خارجية، وهذا النفاذ المباشر هو مفتاح التنفيذ المادي الذي يعتبر مرحلة لاحقة على صدور القرار، أما النفاذ فهو جزء من تكوين هذا القرار. وهذا الخلاف فيما بين المصطلحين ليس شكلياً فقط، وإنما هو أمر جوهري وقانوني بامتياز.

(1) R. G. Schwartzberg- L'autorité de chose décidée- Op. Cit P50

(٢) د. عادل سيد فهميم- المصدر نفسه هامش ص١٥٣-١٥٤.
(٣) م.ش. قرار رقم ٦ تاريخ ١٣ تشرين الأول ١٩٩٩، جوزيف زغيب ورفاقه / بلدية جونيه، م.ق.إ. العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ١٥.

(4) R. Chapus - Droit du contentieux administratif – Op. Cit p495 no644.

فالتنفيذ هو فعل مادي أما النفاذ فهو ركن قانوني، والقرار الإداري يمكن أن يستمر بدون تنفيذ مادي، ولكن لا نكون أمام قرار إداري إذا افتقد التصرف الإداري لخاصية النفاذ. فإذا لم تعتمد الإدارة إلى تنفيذ القرار، فليس من شأن ذلك تعديل صفته كقرار نافذ، طالما أنها لم ترجع عنه صراحة وأنه يبقى قابلاً للتنفيذ في أي وقت^(١). أما تنفيذ القرار فيعني اتخاذ كل الإجراءات الضرورية والتصرفات القانونية والعمليات المادية من أجل تحقيق مضمون هذا القرار.

فالقوة التنفيذية للقرار الإداري تقتصر على النفاذ القانوني دون التنفيذ المادي، بمعنى أن القرار الإداري ينتج آثاره القانونية دون حاجة للالتجاء للقضاء. ومن أجل توضيح الصورة نجري مقارنة مع القانون المدني، مثلاً في نطاق الملكية العقارية، فإن عقد البيع ينشئ أثراً قانونياً من شأنه نقل الملكية بين البائع والمشتري، أما تسجيل العقد فإنه يحدث هذا الأثر بالنسبة للغير، ومن ثم فبقطع النظر عن كل تنفيذ مادي، أي بقطع النظر عن تسليم العقار المبيع، فإن أثراً قانونياً ينشأ بمجرد إبرام عقد البيع، وفيما يتعلق بالقرار الإداري، فإن التنفيذ المادي يبدو بمثابة آخر مرحلة من مراحل^(٢)، فمثلاً إن مرسوم إعلان المنفعة العامة، ينفذ مباشرة، وتسجل العقارات الواقعة المعينة في هذا المرسوم على أنها أموال عامة، وتأخذ حكمها بمجرد إصدار القرار وإعلانه وتسجيله دون حاجة لاتخاذ أي إجراء آخر. والقرار الذي يحدد مقدار الضريبة المستحقة ينشئ بمجرد صدوره حقاً للإدارة والتزاماً على عاتق المكلف بحيث يصبح مديناً للإدارة بمقدار هذه الضريبة وملزماً قانوناً بسداده^(٣). وأما استعمال القوة المادية ضد الأفراد فليس من الآثار الحتمية التي تترتب على القرار الإداري^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٤١ تاريخ ١٢ تشرين الثاني ١٩٨٤، سابا مخباط / الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٥ ص ٢١٢.
(٢) د. توفيق شحاتة- مبادئ القانون الإداري- الجزء الأول- دار النشر للجامعات المصرية- الطبعة الأولى ١٩٥٤-١٩٥٥ ص ٦٧٧.

(3) M. Waline, Maunel de droit administratif, 6ème éd. P421

استند إليه: د. محمد فؤاد مهنا- دروس القانون الإداري- منشورات الدار المصرية ١٩٥٦ ص ٣٠٢.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا- دروس القانون الإداري- المرجع السابق ص ٣٠٢.

ثالثاً: عنصر الضرر في القرار القابل للطعن

إن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار الذي يلحق الضرر بحقوق أو بمصالح المستدعي^(١)، أو يؤثر في المركز القانوني للطاعن، وأول نتائج هذا الشرط أن القرارات الإدارية التي تنشئ الحقوق لا تقبل طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة. فالقرار الذي لا يلحق ضرراً بل على العكس يراعي مصلحة المستدعي فهو لا يقبل الطعن^(٢). ويكون القرار ملحقاً للضرر عندما يمس بالمراكز القانونية، أو الذي ينتج مفاعيل قانونية، وأما القرار الذي لا ينتج مفاعيل قانونية فهو ليس ملحقاً لمظلمة أو ضرر كمثّل التدابير الداخلية^(٣). يكون القرار الإداري ملحقاً للضرر أو للمظلمة بالطاعن عندما ينتج بذاته للمفاعيل القانونية ويعدّل في الوضعية القانونية القائمة^(٤)، أو يمس بالحقوق والواجبات. لأن القرار لا يكون ملحقاً للضرر إلا بسبب تأثيره في الوضعية القانونية للمستدعي، فتظهر العلاقة بين القرار ووضعية المستدعي عن طريق ما يحدثه القرار من تعديل ضارٍ بأوضاع المستدعي، أو يكون مولداً بذاته للآثار القانونية أو له تأثير بذاته على المركز القانوني للأشخاص الذي استهدفهم في حقوقهم ومراجعاتهم وذي صلة مباشرة بوضع الآثار القانونية موضع التنفيذ^(٥).

وفي تعريف الاجتهاد اللبناني للقرار الإداري فإن هناك مزجاً واضحاً بين مفهومي النفاذ وإلحاق الضرر، بحيث يبدوان وكأنهما عنصرين مترادفين^(٦). والاجتهاد مستقر على أن قابلية القرار الإداري للطعن تتوقف على نفاذه بما يحدثه من نتائج وإلحاق الضرر

(1) R. Odent- contentieux Administratif- Op. Cit. p969.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٧٥ تاريخ ٢٥ نيسان ٢٠٠٢، شركة هاغوب وقره بت باليان / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٣١.

(3) P. Delvolvé – L'acte administratif- Op. Cit. p33 no57 et s.

(٤) م.ش. قرار رقم ٥١٧ تاريخ ٢٢ أيار ٢٠٠٣، عبد الرحمن شميطلي ورفيقتة/ بلدية العبادية، م.ق.إ. ٢٠٠٧ ص ٩٩٥.

(٥) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣٥ - ٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات / الدولة

(٦) م.ش. قرار رقم ٤٠ تاريخ ٢٨ كانون الثاني ١٩٥٨، شركة موبيل أويل لبنان/الدولة، م.ق.إ. ١٩٥٨ ص ٥٦.

بصاحب العلاقة^(١). وأكثر الأحكام صراحةً في هذا الاتجاه هو ذاك القائل بأن: "العمل النافذ يبذل الحالة القانونية، إذ أنه يعين موقف ويفصل مسألة ويحدد الحل. وأما العمل الذي لا يحدث أي نتيجة قانونية، فلا يصل إلى مستوى العمل الإداري ولا يمكن الطعن فيه لأنه ليس له قوة التنفيذ ولم يلحق أي ضرر^(٢). فالمعيار الحاسم في تحديد القرار الضار، أي في تحديد التأثير الحقيقي على المراكز القانونية يكمن في مدى إنشاء القرار لموجبات جديدة، يترتب على عدم احترامها جزاءات^(٣)، وإن انتفاء عنصر الضرر لا ينفي عن القرار صفته كقرار إداري وإنما تزيل إمكانية الطعن به، وتجعله قراراً محصناً من الطعن القضائي. ذلك أن قابلية الطعن بالقرار الإداري مرتبطة بأن ينتج عن هذا القرار ضرر أو مساس بحقوق أو مصالح الطاعن، حتى إذا انتفى مثل هذا الضرر أو المساس انتفى معه جواز الطعن^(٤).

لذا فإن هناك أنواعاً من القرارات الإدارية، محصنة من الطعن القضائي، إما لكونها من الأعمال التمهيدية التي تسبق القرار وتحضّر لصدوره، أو لأنها أعمال لاحقة مؤكدة للتصرف السابق. وهي تنبثق مثله عن سلطات إدارية تعمل في إطار الوظيفة الإدارية. وقد اتجه الاجتهاد إلى عدم قبول الطعن في هذين النوعين من الأعمال: العمل التحضيري والعمل التأكيدي بسبب عدم تأثيرهما بشكل مباشر على الوضع القانوني للمتداعين، أو بشكل أدق عدم إلحاق الأذى بمصالحهم وأعمالهم^(٥)، فدخلت هذه القرارات ضمن فئة القرارات التي لا تقبل طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة، ولكل من هذه الأنواع الثلاثة نظام قانوني خاص، وهذا ما يؤدي إلى اختلاف الأسباب التي تحول دون قبول الطعن بهذه القرارات. فالقرارات التمهيدية لا تقبل الطعن لأن ليس لها طبيعة القرار

(١) م.ش. قرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٥، روكز مهنا/ الجامعة اللبنانية، مجلة العدل العدد ٤ لعام ٢٠٠٦ ص ١٤٦٧.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ١٧٣ تاريخ ٢٤ حزيران ١٩٩٢، القاضي ميلان خيرالله/ الدولة- وزارة المالية، المالية، م.ق.إ. ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٤٤٤.

(٣) د. فوزت فرحات- تعليق على القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٣/١٣٥-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة، مجلة أبحاث في القانون العام العدد الأول لعام ٢٠٠٤ ص ٤١.

(٤) د. ادوار عيّد- القضاء الإداري- الجزء الأول- مرجع سابق ص ١٠٩ بند ٣٩.

(٥) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام- الكتاب الأول- مرجع سابق ص ٣٨٦.

الإداري لافتقادها ركن القوة التنفيذية، أما القرارات التأكيدية فهي لا تقبل الطعن لانتفاء عنصر الضرر أو التأثير في المركز القانوني للطاعن. وكذلك لا تُقبل دعوى الإبطال ضد التصرفات الصادرة عن الإدارة، والتي لا يترتب عليها ضرر للغير، كالتصرفات غير المعدّة لإحداث آثار قانونية:

- الإجراءات الداخلية التي تتخذها الإدارة والآراء التي تبديها، الإرشادات والتوجيهات الصادرة عنها... الخ^(١).
- الانذار: الأعمال التي تأمر بها الإدارة شخصاً بإتيان عمل معيّن، أو بالامتناع عن إتيانه تحت طائلة إنزال عقوبة به، فإن الاجتهاد يعتبر أنها لا تُلحق ضرراً بمن وجهت إليه، وهي بالتالي غير قابلة للمراجعة.

وفي حالاتٍ أخرى رفض القاضي الإداري الطعون الموجهة، لأن العمل المطعون فيه ليس له طبيعة القرار الإداري، كعروض وعود الإدارة^(٢)، وكتاب الشكر والتقدير^(٣)، "القرار الذي يلزم الجهة المستدعية بضرورة احترام نصوص القانون دون أن يتطرق إلى كيفية التنفيذ"^(٤).

الفقرة الثانية: القرار القابل للطعن في مجال القضاء الشامل

(١) كالقرار الصادر عن دائرة التنظيم المدني بعدم الموافقة على الترخيص بالبناء، ش.ل. قرار رقم ٣٥٤، تاريخ ٩٤/٤/٢٥، دبوس/الدولة - بلدية رأس مسقا، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٣٩٩؛ وكذلك رأي الدوائر الفنية في مديرية التنظيم المدني، ش.ل. قرار رقم ٣٥٥، تاريخ ٩٤/٤/٢٥، القضيبي/الدولة - بلدية جبيل، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٤٠٠.

(2) C.E. 2 mars 1962, Thirion, AJDA 1962 p636.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٥٨٣ - ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٦ د. غسان العويني / الدولة والجامعة اللبنانية، ذكره د. فوزت فرحات في كتابه محطات اجتهادية هامة في قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني.

(٤) م.ش. قرار رقم ٣٥٦ تاريخ ٢٥ تشرين الأول ١٩٧٢، غسان عجوز/ الدولة- محافظ مدينة بيروت، م.إ. ١٩٧٤ ص ٥٩- م.ش. قرار رقم ٥١٧ تاريخ ٢٢ أيار ٢٠٠٣، عبد الرحمن شميظلي ورفيقتة/ بلدية العبادية، م.ق.إ. ٢٠٠٧ ص ٩٩٥.

مراجعة القضاء الشامل هي المراجعة التي يطالب المدعي بموجبها بحق شخصي فهي دعوى شخصية لا موضوعية، وتكون سلطة القاضي واسعة بحيث يحكم بالتعويض وإبطال القرار، لذلك يُفترض بالمتضرر من فعل الإدارة الذي يريد رفع مراجعة التعويض أو القضاء الشامل في مواجهتها، أن يطعن بالقرار الإداري الصادر عن السلطة المستدعى بوجهها، وفي حال لم تكن قد اتخذت قراراً مسبقاً يوجّه إليه الطعن، فعليه أن يستصدر هذا القرار من خلال تقديمه طلباً إلى السلطة المختصة يطلق عليه عريضة ربط النزاع بيدي فيها مطالبه نحوها، فإن استجابت لهذه المطالب انتهى الأمر عند هذا الحد، وإن رفضت بقرار صريح أو ضمني^(١). فإذا لم تكن الإدارة قد أصدرت قراراً صريحاً، أوجبت المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيصلاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه. وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض... ولم يوجب القانون اعتماد صيغة معينة لمذكرة ربط النزاع، فقد تكون على شكل: كتاب إلى المرجع المختص^(٢)، بيان من المستدعي يعرض فيها مطالبه بصورة واضحة ومحددة^(٣). برقية مرسلة للمرجع الصالح^(٤).

لذا كان تعريف مذكرة ربط النزاع بأنها كل عريضة يضمنها المستدعي مطالبه، ويقدمها إلى المرجع الصالح أو تنتهي بالنتيجة إلى هذا المرجع^(٥). وهي تشكل مرحلة من مراحل الدعوى الإدارية^(٦). فمذكرة ربط النزاع، تتضمن كافة المطالب وتستدعي الجواب، وتبين بالوقت ذاته ما سيبنى عليه رفض الإدارة من نتائج^(٧). والمقصود من مذكرة ربط النزاع

(١) راجع: ش.ل. قرار رقم ٣٣٢، تاريخ ٩٦/٢/٦، جبرائيل/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٤٢٧.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٥٣ تاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٩٨، الحسن/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص ١٦٠.
(٣) م.ش. قرار رقم ٤٠٩ تاريخ ٢٤ آذار ١٩٩٩، بنك ناسيونال دي باريس/مجلس تنفيذ المشاريع، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٣٩٨- م.ش. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠١، ايمه الأمير شفيق شهاب/ الدولة - ديوان المحاسبة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ١ ص ٢٦٢.
(٤) م.ش. قرار رقم ٦٤ تاريخ ٣١ آذار ١٩٨٧، قيصر القاعي/بلدية القليعات، م.ق.إ. ١٩٨٩، ص ١٥.
(٥) م.ش. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ١٧ تشرين الأول ١٩٦٢، محمد الحريري/الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ٢٣٨.
(٦) م.ش. قرار رقم ١٧ تاريخ ١٣ شباط ١٩٥٧، شفيق الخوري ورفيقه/الدولة، م.إ. ١٩٥٧ ص ١٩.
(٧) م.ش. قرار رقم ١٧٢٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٦٧، أنطوان موراني/الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ٢٢٩.

ألا تُفاجئ السلطة المختصة بالمراجعة، وأن يكون في مقدورها مناقشة موضوعها، أو تلافي النزاع أمام المرجع المختص على غير طائل^(١).

وإن ربط النزاع من أجل استصدار القرار الإداري القابل للطعن، يجب أن يتم عن طريق الإدارة الصالحة للتقاضي^(٢)، ولا يشترط أن يتوجه المستدعي إلى المرجع المختص بذاته، بل يكفي أن يوجه إلى ذات الإدارة المختصة^(٣) التي يتوجب عليها أن تحيل مذكرة ربط النزاع المقدمة لها إلى السلطة المختصة. وفي هذه الحال يعتبر قرار الرفض الضمني قد صدر عن السلطة المختصة، سواءً أكانت المذكرة قد أحيلت إليها فعلاً أم لا^(٤)، بل إن الإجتهد مستقر على اعتبار النزاع مربوطاً حسب الأصول عندما تقدم المذكرة إلى سلطة إدارية غير صالحة باعتبار أنّ الدولة تؤلف شخصاً معنوياً واحداً مهما تعددت الوزارات، وأنه من واجب السلطة غير الصالحة أن تحيل المذكرة إلى السلطة الإدارية المختصة لدرسها وإعطائها النتيجة القانونية^(٥).

وإذا لم تجب السلطة المختصة المستدعي إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها لمذكرة ربط النزاع المقدمة منه، أو اعتمدت السكوت، فيعتبر سكوتها هذا قراراً ضمناً بالرفض^(٦)، وقاعدة القرار الضمني بالرفض هي مطلقة وصارمة، فمهلة الشهرين التي يعتبر القرار صادراً بانقضائها لا تقبل القطع أو التمديد لأي سبب كان، فتطبق في الأصول البسيطة والمعقدة كذلك التي تفرض على السلطة المختصة قبل البت بالطلب، استشارة أو تدخل مراجع أخرى. وليس من شأن موافقات الوزراء المعنيين على طلب

(١) م.ش. قرار رقم ٩٢٠ تاريخ ٢٨ أيار ١٩٦٣، أ.خ.ت./الدولة وبلدية بيروت، م.إ. ١٩٦٣ ص ٢٣١.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٨٤، تاريخ ١٣ أيار ١٩٧٠، ماري أنج أبي صالح/الدولة، م.إ. ١٩٧٠ ص ١٣٨.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥١٣ تاريخ ٢١ أيار ٢٠٠٢، عمر حسن عمر / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٨١٠.

(٤) م.ش. قرار رقم ١٦٧ تاريخ ١٨ كانون الأول ١٩٩٥، النقيب اسعد ضاهر / الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢٤٠ ص.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٨٥ تاريخ ٧٨/٨/٢١ فرح ورفاقه ضدّ الدولة – القرار رقم ٢٠ تاريخ ١٠/٩/١٩٩٦، جعجع الدولة – مجلة القضاء الإداري، العدد ١٢ ص ٢٤، والقرار رقم ٣٢٧ تاريخ ٣/١٧/١٩٩٧ المجلة ذاتها ص ٣٤٤، والقرار رقم ٣٤٢ تاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤ بلدية المروج / الدولة وبلدية غابة بولونيا.

(٦) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٣٧٠ تاريخ ١٧ آذار ١٩٩٩، شركة خطوط الجوية عبر المتوسط/الدولة، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ٢ ص ٣٦٣.

صاحب العلاقة أن يقطع سير المهلة أو يمددها^(١)، بل إن أي جواب لاحق على الشهرين يعدُّ لغوياً ولا يغيّر سريان مهلة الطعن التي انطلقت بانقضاء مدة شهرين على ربط النزاع.

الفقرة الثالثة: العمل المطعون فيه في إطار التنازع الانتخابي

أشرنا في المبحث السابق أن قاضي الانتخابات ليس صاحب الاختصاص الحصري في التنازع الانتخابي، بل يشاركه الاختصاص أيضاً قاضي الإبطال وقاضي العجلة الإدارية. وحيث أن الطعون الرامية إلى إبطال الأعمال المنفصلة عن العملية الانتخابية وكذلك مراجعات العجلة الإدارية تخضع لذات الأصول الإجرائية المعتمدة في التنازع الإداري، فإن محور هذه الفقرة سيقترن على بيان العمل الخاضع للطعن في إطار اختصاص قاضي الانتخابات الإدارية.

لقد حدد القانون للعمل الخاضع للطعن في مجال الطعون الانتخابية بأنه طعن بصحة الانتخابات وبعد إعلان النتيجة، فجاء في المادة ٢٠ من قانون البلديات: "يطعن بصحة الانتخابات لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة"، وكذلك نصّت المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩: "يطعن بصحة الانتخاب .. في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة"، وفي المادة ١١٠ من نظام مجلس شورى الدولة: "تقدم اعتراضات الناخبين والمرشحين ... خلال مهلة خمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخابات.

ولهذا كان سريان مهلة الطعن يبدأ من تاريخ إعلان النتائج^(٢)، وإعلان النتائج النهائية للانتخابات ليس من القرارات التي يتوجب على الإدارة تعليقها، لأنه من القرارات الإعلانية الإعتراضية التي تقتصر على إعلان النتيجة وفقاً للمحاضر الواردة إلى وزارة

(١) مجلس القضاة، قرار رقم ١١٩، تاريخ ٢٩ آذار ١٩٧٨، شركة يونيبال/الدولة - م.ش. قرار رقم ١٩٠، تاريخ ٢٩ أيار ١٩٧٩، شركة عقارات إندلوسيا المحددة/الدولة.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٤٨٤ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢١، اندره جورج الحلو/الدولة- محافظ جبل لبنان، م.إ. ١٩٦٤، ص ٢٥.

الداخلية والبلديات^(١)، بحيث يمارس القاضي الانتخابي صلاحيته بصفته مرجعاً أعلى للجان القيد، لهذا يراقب العملية الانتخابية بمجملها من اعمال سابقة وملازمة ولاحقة، وكافة مراحلها وصولاً الى اعلان النتيجة النهائية لبيان ما إذا عكست ارادة الهيئة الناخبة بشكل صحيح^(٢)، وله صلاحية إبطال قرار لجنة القيد العليا وتصحيح النتيجة التي نالها المستدعي في الإنتخابات البلدية^(٣)، بل ويعدلّ أيضاً قرارات هيئات الفرز في حال تبين أنها ارتكبت اخطاء ام مخالفات^(٤). وفي سياق الطعن بالعملية الانتخابية يعود للقاضي الانتخابي البت بعدم مشروعية القرارات المرتبطة بتلك العملية والتي لها تأثير عليها سواء أكانت من الاعمال المنفصلة في التنازع الانتخابي، أو كانت من القرارات المتصلة وغير المنفصلة عن العملية الانتخابية كالقرارات المتعلقة بقبول طلبات الترشيح، وقرارات لجان القيد العليا^(٥).

ولا موجب للتقدم بالمراجعة بوجه وزارة الداخلية والبلديات، فالاجتهاد مستقر على اعتبار أن تعيين المدعى عليه في المراجعة بصورة غير صحيحة ، يُعتبر من العيوب الثانوية غير الجوهرية التي يمكن تصحيحها ، اذا كانت المراجعة تشير الى القرار المطعون فيه بصورة جلية وبالشكل الذي يؤدي معه الى تعيين شخص المدعى عليه وصفته. ولهذا يعمد المجلس إلى تصحيح الخصومة واعتبار المراجعة مقدمة بوجه الادارة متخذة القرار المذكور، خاصةً وأن التنازع الانتخابي يعتبر من مراجعات القضاء الشامل التي يتم على أساسها إختصاص أشخاص الحق العام أمام مجلس شورى الدولة^(٦)، وهذه النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية تخضع

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٨٦٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/١٣ حميد لطف الله ورفيقاه/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٩٦٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٨/١٧ شادي شوقي اسكندر/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٩٧١-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٨/١٤ جورج أديب المعلوف/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠٠١/١١٥-٢٠٠٢ عبدالله غيه ورفاقه/ الدولة -رسلان خالد .

(٥) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٨٧٨-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٩/٩ بسام حنا منصور ملحم/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات فيروز سليم جعجع .

(٦) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٨٧٨-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٩/٩ بسام حنا منصور ملحم/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات فيروز سليم جعجع .

للاصول الموجزة عملاً باحكام المادة ١٠٢ من نظام مجلس شورى الدولة، وعند تطبيق الاصول الموجزة عملاً باحكام المادة ١٠٤ من نظام المجلس ، يجوز للافراد ان يقدموا دعواهم بدون قرار مسبق من السلطة الادارية المختصة^(١).

المبحث الثاني:

أصول تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري

ومجلس شورى الدولة

نعني بالأصول المتصلة بتقديم المراجعة هي تلك المتصلة بمعرفة الشروط المتعلقة بالمستدعي، مهلة المراجعة، الشروط المتعلقة بشكل المراجعة.

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالمستدعي

إن حق اللجوء إلى القضاء، ليس متاحاً على الإطلاق لكل من يرغب بالتقدم بمراجعة قضائية سواءً أكانت أمام المجلس الدستوري أم أمام مجلس شورى الدولة، بل لا بد أن يتوافر في المستدعي جملة شروط محددة بالقانون بخاصة لناحية الصفة والمصلحة للتقدم بالمراجعة، بحيث إذا لم يكن للمستدعي الصفة والمصلحة للتقدم بالمراجعة القضائية كان مصير المراجعة ردّها شكلاً، وإن لم يثر أيّ من الخصوم هذه الدفوع، لأن الشروط المتعلقة بالمستدعي مرتبطة بالنظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً.

الفقرة الأولى: الشروط المتعلقة بالمستدعي أمام المجلس الدستوري

حدد القانون صاحب الحق بتقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري سواءً في إطار مراجعة دستورية القوانين أم في إطار الطعون الانتخابية. وأصحاب الحق بالإدعاء هم قانونياً الحائزون على الصفة للإدعاء، والصفة تتمثل في "السلطة" التي تمكّن من رفع

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٦/١٧٤-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٠ عفيف حسن شعلان/ الدولة وحيدر رضا شعلان .

الدعوى^(١). وعندما يولي القانون أحدهم حقاً بتقديم الدعوى، يكون قد أولاه السلطة أي الصفة اللازمة لذلك، وأن المصلحة تعتبر مفترضة في من أولاه القانون صفة المقاضاة على ما جاء في المادة ٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أن: "تكون الدعوى مباحة لكل من له مصلحة قانونية قائمة...، باستثناء الحالات التي يحصر فيها القانون بأشخاص يحدد صفتهم حق تقديم طلب أو دحضه أو الدفاع عن مصلحة معينة"، علماً أن قانون أصول المحاكمات المدنية هو القانون الجائز تطبيقه على إجراءات المحاكمة لدى المجلس الدستوري عند وجود نقص في نصوصه القانونية وفق المادة السادسة منه^(٢).

أولاً: الصفة للطعن بعدم دستورية القوانين

حددت المادة ١٩ من الدستور اللبناني وكذلك المادة ١٩ من قانون إنشاء المجلس الدستوري، المراجع التي يحقّ لها تحريك المقاضاة أمام المجلس، وذلك كالآتي:

- رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.
- رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

لقد حدد الدستور والقانون بصورة حاسمة مراجع الطعن أمام المجلس الدستوري بصورة أقلت بوجه المواطن أو أي هيئة خاصة أو عامة لإمكانية التقدم بمراجعة طعن بقانون يرى بأنه مخالف للدستور، وكذلك لم يأخذ بنظام الدفع بعدم دستورية القانون كما لم يجز مراجعة المجلس الدستوري بناءً على إحالة من الجهات القضائية إما عفواً أو عندما يدلي

(1) La qualité est le pouvoir en vertu duquel une personne exerce l'action en justice.-Solus et Perrot, Droit Judiciaire Privé, T.1, p.243 no.262

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

أحد الأطراف أمامها بعدم دستورية قانون. وملك حرم المجلس الدستوري من صلاحية مراقبة دستورية قانون سابق في معرض فصله بدستورية قانون مطعون به أمامه وإن كان القانون الجديد متصل بالقانون السابق. ولقد اقتصر حق الطعن بعدم دستورية القانون على فئات محددة من المراجع نستعرضها كالاتي:

١- رئيس الجمهورية

بخلال فترة تزيد عن ١٥ عاماً من عمر المجلس الدستوري لم يقدم أي رئيس على الطعن بعدم دستورية قانون وذلك لأن رئيس الجمهورية يملك صلاحية مراقبة دستورية القانون بل والتحقق من ملائمة أيضاً من خلال حقه برد القانون إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه مرة ثانية وفقاً للمادة ٥٧ من الدستور.

وبخلال السنتين الأخيرتين السابقتين لانتهاه ولايته الدستورية، تقدم الرئيس العماد ميشال سليمان بثلاثة طعون بعدم دستورية قوانين، وهي الطعون الآتية:

- الطعن بالقانون رقم ٢٤٤ الصادر بتاريخ ١٣ / ١١ / ٢٠١٢ والمنشور في العدد ٤٨ من الجريدة الرسمية الصادر في ١٥ / ١١ / ٢٠١٢ ترقية المفتشين، صدر حكم عن المجلس الدستوري بإبطال القانون (القرار رقم ٢ / ٢٠١٢ تاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠١٢).

- الطعن بالقانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٣١ / ٥ / ٢٠١٣، تمديد ولاية مجلس النواب، لم يصدر حكم بهذه المراجعة لأن القانون أصبح نافذاً بفعل تعذر صدور قرار عن المجلس الدستوري لعدة فقدان النصاب.

- الطعن بقانون الإجراءات تاريخ ٨ / ٥ / ٢٠١٤ ، ولقد ردّ المجلس الدستوري المراجعة بموجب القرار رقم ٥ / ٢٠١٤ تاريخ ١٣ / ٦ / ٢٠١٤ لأن القانون المطعون فيه غير نافذ لنشره في الجريدة الرسمية قبل انقضاء مهلة الشهر المحددة في المادة ٥٧ لاعتبار القانون نافذاً حكماً واجب لنشر بسبب امتناع رئيس الجمهورية عن إصداره أو ردّه إلى مجلس النواب.

٢- رئيس مجلس النواب

لم يسبق لرئيس مجلس النواب حتى تاريخه أن تقدّم بمراجعة طعن امام المجلس الدستوري، وكذلك لم يصدر عن الأخير أي حكمٍ أو حثيةٍ في حكمٍ حول هذا الموضوع. إن امتناع رئيس مجلس النواب عن التقدم بمراجعة أمام المجلس الدستوري له سبب عملي يعود إلى أن رئيس المجلس يحرص في تعاطيه مع مجلس النواب على إظهار الحيادية والوقوف على مسافة واحدة من الجميع، بحيث لم يقف بموقف الخصومة مع أي طرف، ولم يُقدّم منفرداً على رسم سياسة مجلس النواب، وإن القانون الذي تقرّه الهيئة العامة يعتبره رئيس المجلس أنه صدر معبراً عن إرادة الأغلبية في المجلس لا يرى مصلحة وطنية في معارضتها. وهناك سبب آخر يعود إلى أن رئيس المجلس وبحكم اطلاعه على مشاريع واقتراحات القوانين، باستطاعته بصفته رئيساً لمكتب المجلس الامتناع عن إدراج أي مشروع قانون على جدول أعمال الهيئة العامة لمجلس النواب إذا ما رأى فيه مخالفة دستورية.

٣- رئيس مجلس الوزراء:

لم يسبق لرئيس مجلس الوزراء أن تقدّم بمراجعة أمام المجلس الدستوري، وهناك أسباب عملية لذلك تعود إلى كون رئيس الحكومة في النظام اللبناني مؤيد من الأغلبية النيابية، بحيث يجري تكليفه بعد استشارات نيابية ملزمة ويشكّل حكومته بناء على استشارة النواب، ولا تباشر هذه الحكومة عملها إلا بعد نيل ثقة المجلس. وفيما خصّ التشريع فإن الحكومة هي شريك في إقرار هذه التشريعات وذلك من خلال دورها في اقتراح مشاريع القوانين، أو من خلال دورها في بيان الرأي حول اقتراح القانون المقدم من النواب قبل طرحه في الهيئة العامة، ثم من خلال مناقشة القانون في الهيئة العامة حيث تعطي المادة ٦٨ من الدستور للوزراء حق الكلام ساعة يشاؤون وأن الهيئة العامة لمجلس النواب ملزمة بسماع ملاحظات رئيس الحكومة أو أي من الوزراء؟ وهذا الدور الذي

يؤديه رئيس الحكومة هو دور رقابي على القانون من ناحيتي الدستورية والملائمة، ما يبرر عدم إقدام رئيس الحكومة على الطعن بقانون أقره مجلس النواب.

وقد تسنى للمجلس الدستوري البحث في توقيع رئيس حكومة مستقلة على القانون، فرأى بأن ذلك من شأنه المساس بدستورية هذا القانون لأن رئيس مجلس الوزراء المستقل لا يملك صلاحية الطعن بالقانون لخروجه عن دائرة تصريف الأعمال، وهذا من شأنه ان يفتح كوة في النص التشريعي المذكور يتسلل منها إليه عيب عدم الدستورية اذ يصبح هذا النص التشريعي بمنأى عن كل مراجعة لابطاله جزئياً او كلياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء يتخذه بالاستناد الى حقه المحفوظ له في المادة ١٩ من الدستور، فتنتفي في ذلك، على قلتها، احدى حالات ممارسة المجلس الدستوري لاختصاصه المكرس دستورا بمراقبة دستورية القوانين، وأن استبعاد رئيس مجلس الوزراء المستقل، بالشكل الموصوف اعلاه، من دائرة المراجع التي يحق لها ان تجعل المجلس الدستوري يقبض على اختصاصه بمراقبة دستورية قانون مذيل بتوقيع رئيس مجلس الوزراء المستقل من شأنه ان يبطل هذا القانون لمخالفته نص المادة ١٩ من الدستور لهذه الجهة^(١). لكن لاحقاً رجع المجلس الدستوري عن اجتهاده المذكور وأهمل الطعن المبني على كون القانون المطعون فيه موقّعاً من رئيس حكومة مستقلة^(٢).

٤ - عشرة نواب

وضعت المادة ١٩ من الدستور قيداً على حق النواب في الطعن بدستورية القانون حيث أوجبت أن يوقّع الطعن عشرة نواب، وإن تطلّب توقيع عشرة نواب كحدٍ ادنى يدلّ على رغبة المشتري في ضمان جدية الطعون وارتكازها على أسباب دستورية بحتة، بحيث يؤدي التداول بين النواب الطاعنين إلى الابتعاد عن التسرع وإلهاء المجلس الدستوري بطعون غير جدية. وبالمقابل فإن الواقع السياسي اللبناني وطبيعة العلاقة بين الحكومة

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ: ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥ المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات امام المجلس الدستوري.
(٢) قراره رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

والبرلمان جعل من الصعب جمع عشرة تواقيع للطعن بعدم دستورية قانون معين، ويكفي للدلالة على ذلك الطعن بقانون موازنة العام ١٩٩٨ الذي لم يجد سوى ثلاثة نواب للطعن به مما دفع بالمجلس الدستوري إلى رد المراجعة شكلاً^(١). وعندما يتقدم النواب بمراجعتهم أمام المجلس الدستوري فإنهم لا يستطيعون الرجوع عنها، وهذا ما قضى به المجلس الدستوري معتبراً أن أصحاب الحق في المراجعة أمام المجلس الدستوري المذكورين حصراً في المادة ١٩ من الدستور عندما يستدعون إبطال احد القوانين بسبب عدم دستوريته يقومون بممارسة حق دستوري ممنوح لهم بصفتهم العامة . وأن هذه المدعاة الناشئة عن تكليف دستوري غير قابلة للرجوع عنها بعد تسجيلها القانوني لدى المجلس الدستوري^(٢).

٥- رؤساء الطوائف المعترف بها

حفظت المادة ١٩ من الدستور إلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. قد يبدو مفهوماً حفظ حق رؤساء الطوائف بمراجعة المجلس الدستوري، في ظلّ قراءة السياق العام للتعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ والتي تركز على فلسفة إلغاء الطائفية السياسية، ولهذا ومن اجل إزالة الهاجس الناجم عن هذا الإلغاء جرى وضع ضمانتين للعائلات الروحية:

- الأولى إنشاء مجلس الشيوخ تتمثل فيه جميع هذه العائلات.
- الثانية منح رؤساء الطوائف الدينية حق الطعن أمام المجلس الدستوري في موضوعات قوانين محددة حصراً.

(١) م.د. قرار رقم ١/١٩٩٧ تاريخ ٢٥/٢/١٩٩٨ الصادر في الطعن بقانون الموازنة العام لعام ١٩٩٨ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٣٩٥.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٥/٢ تاريخ ١١/٢/١٩٩٥ الصادر بمراجعة إبطال القانون رقم ٤٠٦ تاريخ ١٢/١/١٩٩٥/ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٤٣.

وهكذا يسهم حق الطعن بتأمين التوازن بين إلغاء الطائفية السياسية وبين حقوق الطوائف المعترف بها في الدستور لا سيما في المادة التاسعة منه على: " حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية اقامة الشعائر الدينية .. وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية. وفي المادة العاشرة التي تنصّ على عدم التعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب، أو المساس بحقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة.

ولهذا عندما أراد المشرع الدستوري حفظ حق رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني، إنما أراد بذلك إعطاء الحقوق والحريات المكرسة للطوائف مداها الكامل.

كانت الثغرة الوحيدة في هذا المضمار متأتية من كون بعض رؤساء الطوائف هم غير لبنانيين، وتلافياً لهذه الإشكالية المتمثلة بالسماح لأجنبي بالطعن بدستورية قانون أمام المجلس الدستوري تقدّم الرئيس حين الحسيني باقتراح القانون المعجل المكرر الرامي لمنح أي رئيس طائفة غير لبناني الجنسية اللبنانية بحكم القانون فور أن يصبح رئيساً للطائفة. ولكن لم يكمل هذا الاقتراح مساره لدى مجلس النواب.

وسابقاً تقدم عشر نواب بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٧ باقتراح قانون لتعديل المادة ١٩ من الدستور لإلغاء حق رؤساء الطوائف بمراجعة المجلس الدستوري، وقد جاء في الأسباب الموجبة للإقتراح: "إن المعتقدات الدينية جديرة بالإحترام التام، كما أن الإعتبارات والتقاليد الدينية هي بلا شك من عناصر التراث الوطني والفكري في كل بلد، إن كل الحريات التي تنص عليها المادة ١٩ يكفلها الدستور ومجلس النواب، ولا نرى أي موجب لإعطاء رؤساء الطوائف الحق في مراجعة المجلس الدستوري في القوانين التي لها علاقة بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر وحرية التعليم الديني، خاصة أن بعض رؤساء

الطوائف هم من غير اللبنانيين. بالإضافة إلى أن الحريات ليست شأنًا طائفيًا، بل هي شأن وطني^(١). لكن لم يكمل هذا الاقتراح مساره الدستوري. في الواقع العملي لم يظهر أن رؤساء الطوائف قد تعسفوا في استعمال هذا الحق الذي منحهم إياه الدستور، حيث لم يجرِ لجوء أي من رؤساء الطوائف إلى الطعن بعدم دستورية القانون منذ العام ١٩٩٦ سوى مرتين، حيث طعن شيخ عقل طائفة الموحدين الدروز بقانونين هما:

- القانون رقم ٢٠٨ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ المتعلق بتنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز.
- القانون رقم ١٢٧ تاريخ ٢٥/١٠/١٩٩٩ المتعلق بإنشاء مجلس أمناء اوقاف الطائفة الدرزية.

وعندما يطعن رئيس الطائفة الدينية، فإنه ليس للمجلس الدستوري أن يتحقق من كيفية توليه مهماته، حيث رأى المجلس الدستوري أنه بصرف النظر عن قانونية تكليف المستدعي القيام بمهام مشيخة عقل الطائفة الدرزية، فإن له الصفة لتقديم المراجعة^(٢). علّ المجلس هذا الحكم بأن الشيخ بهجت غيث قد تولى فعلياً منصب مشيخة عقل الطائفة الدرزية منذ تاريخ ٢٣/١٠/١٩٩١ ومارس هذه المهمة، ولم يزل، وتعاملت معه الدولة والدوائر الرسمية وسائر المراجع الدينية والمدنية وبناء الطائفة الدرزية بهذه الصفة دون أي اعتراض أو تحفظ. وعلى افتراض ان الشيخ بهجت غيث لم تكن له الصفة القانونية ولا الصلاحية لممارسة مهام شيخ عقل الطائفة الدرزية لعدم انتخابه وفقاً لاحكام القانون ١٣/٧/١٩٦٢ المتعلق بانتخاب شيخ عقل الطائفة الدرزية فان صفته يستمدّها

(١) جريدة السفير تاريخ ١٨/٢/٢٠٠٢

(٢) م.د. قرار رقم ٢/٢٠٠٠ تاريخ ٨/٦/٢٠٠٠ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٠٨ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ (تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز) ق.د ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤٢٩.

من كون كل المظاهر تؤكد حيازته للصفة القانونية والنظامية التي تجعل قيامه بمهامه أو تنصيبه معقولا او مقبولا ظاهرا وتكون اعماله بالتالي شرعية^(١).

ثانياً: الصفة للطعن بصحة الانتخابات

حددت المادة ١٩ من الدستور اللبناني صلاحية المجلس الدستوري في البت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ولكن لم يذكر النص أصحاب الصفة للتقدم بالمراجعة، فتولى قانون إنشاء المجلس الدستوري لهذه المهمة، وميّر بين الطعن بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، وبين الطعن بالانتخابات النيابية.

١- الطعن بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب

تولّت المادة ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري بيان كيفية تقديم مراجعة الطعن بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب، والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل. واستناداً لهذا النص تكون الجهة المخوّلة الطعن بصحة الانتخابات الرئاسية هي ثلث عدد أعضاء مجلس النواب. وإذا طرح أحد الأشخاص نفسه كمرشح للرئاسة فلا يحق له التقدم بطعن أمام المجلس الدستوري، ويعود السبب في تشديد شروط قبول الطعن بانتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب هو لكون الهيئة الناخبة هي مجلس النواب الذي انعقد لانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب بصفته هيئة انتخابية لا تشريعية، ولهذا يكون من المناسب تشديد شروط قبول الطعن بعملية انتخابية يتولاها المجلس النيابي. وحتى تاريخه لم يرد أي طعن للمجلس الدستوري حول الانتخابات الرئاسية.

٢- الطعن بصحة الانتخابات النيابية

(١) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/١ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٠/٢٥/١٩٩٩ (المتعلق بإنشاء مجلس أمناء اوقاف الطائفة الدرزية) ق.د ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٣٩٨.

تولّت المادة ٢٤ من قانون إنشاء المجلس الدستوري بيان كيفية تقديم مراجعة الطعن بصحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب وذلك بموجب طلب يقدمه المرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية نفسها إلى رئاسة المجلس الدستوري ، وتنص المادة ٤٦ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري في السياق ذاته على أن يقدم الطعن في صحة نيابة نائب منتخب من اي مرشح منافس خاسر في دائرته الانتخابية الى رئاسة المجلس الدستوري، فالمادتان المذكورتان قد أولتا المرشح الخاسر صفة تقديم الطعن^(١)، أيّاً كان ترتيبه في لائحة النتائج، فيعتبر طعنه مقبولاً وإن جاء في المرتبة الخامسة في ترتيب مجموع الأصوات^(٢)، أو جاء في المرتبة الرابعة في ترتيب مجموعة الأصوات التي نالها كل من المرشحين الأربعة^(٣)، أو حتى المرتبة الحادية عشرة^(٤)، لأن صفته يستمدها من كونه أحد المنافسين من الطائفة ذاتها والدائرة الانتخابية ذاتها اللتين ينتمي إليهما المطعون في صحة نيابته^(٥). فالمرشح الخاسر يمكنه الطعن بنتيجة أيّا تكن مرتبته في ترتيب مجموع الاصوات التي نالها المرشحون وإن كان عدد أصواته ٥٧ صوتاً فقط، إذ أن المادة ٢٤/ من قانون انشاء المجلس الدستوري تحدثت عن تقديم الطعن من المرشح الخاسر بدون تحديد مرتبته في مجموع الأصوات التي نالها كل من المرشحين في الدائرة الانتخابية^(٦).

فطالما أن مستدعية الطعن هي المرشحة الخاسرة فلها إذن صفة ومصلحة شخصية مباشرة تتحدان قانوناً وتتساندان لتقديم الطعن. ولا يرد على ما تقدم بأن مستدعية الطعن

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٧/٩ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب انطوان حبيب - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٩٩.

(٣) م.د. قرار رقم ٩٧/١٤ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب ابراهام دده يان - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٢٧.

(٤) م.د. قرار رقم ٩٧/١١ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب عمر مسقاوي - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١١١.

(٥) م.د. قرار رقم ٩٧/٦ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب باسم السبع - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٨٧.

(٦) م.د. قرار رقم ١٧ تاريخ ٢٠٠٩/١١/٢٥ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب الاستاذ هادي فوزي حبيش المعلن فوزه عن المقعد الماروني في دائرة عكار في دورة العام ٢٠٠٩.

لم تكن تتوافر فيها الشروط القانونية التي تؤهلها للنيابة مما يفقدها حق الترشح بحجة أنها رئيسة بلدية بتغرين ورئيسة اتحاد بلديات المتن الشمالي، وذلك لان المادة ٣١ من قانون انشاء المجلس الدستوري نصت على ان يبحث المجلس مسألة توافر الشروط القانونية المؤهلة للنيابة في حالة إلغاء النتيجة بالنسبة إلى المرشح المطعون في نيابته وإبطال نيابته وبالتالي تصحيح هذه النتيجة وإعلان فوز المرشح الحائز على الأغلبية وعلى الشروط التي تؤهلها للنيابة، مما يفيد صراحة أن أهلية المرشح للنيابة إنما يتم التحقق من توافرها في حالة إعلان المجلس فوز هذا المرشح بالنيابة المتنازع عليها وتمهيدا لهذا الإعلان^(١).

وإذا عمد المرشح الخاسر إلى استرداد تأمين الترشيح بعد خسارته في الانتخابات، فهذا لا يفقده صفته ومصالحته لتقديم الطعن، لأنه لا يستفاد من استرداد التأمين معنى الرضوخ للنتائج والتسليم بها. ذلك أن نية الرضوخ أو التنازل لا تستنتج استنتاجاً ولا تستفاد إلا من أفعال تكون معاكسة مباشرة للحق موضوع الرضوخ. كما أن المادة ٤٦ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، معطوفة على المادة ٢٥ من قانون إنشائه، لم تشترط لقبول الطعن عدم استرداد المرشح الخاسر للتأمين، إضافةً إلى أن الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من قانون الانتخاب قد أجازت له استرداد هذا التأمين بعد إعلان النتائج، شرط ان يكون قد حصل على عشرة بالمئة من أصوات المقترعين في الدائرة الانتخابية^(٢).

وأخيراً يحق للمرشح الخاسر أن يطعن بصحة انتخاب أكثر من مرشح حتى وإن كان لا يسع المجلس إبطال نيابة اثنين لمصلحة الطاعن الخاسر وحده، لان القانون قد نصّ على إمكانية إبطال نيابة نائب منتخب وإعلان فوز مرشح خاسر مكانه. إلا أن ذلك ليس سبباً موجباً لردّ الطعن شكلاً بحجة انه موجّه ضد نائبين منتخبين من مرشح منافس

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/١٨ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضدهما الياس سكاف ونقولا فتوش عن دائرة البقاع الثانية.

خاسر (١). وعندما يتبين للمجلس الدستوري أن للمدعي صفة للدعاء بحق ما وإن لم يكن ثابتاً هذا الحق كل الثبوت بوجه أكثر من خصم يصعب تحديده نظراً لكون بعض الأدلة غير متوافرة بدقة على حقه عند الادعاء بل يمكن أن تتوافر خلال المحاكمة نتيجة للتحقيق الذي يمكن أن تأمر به المحكمة فيما إذا تبين لها أن ما يقدمه المدعي من وسائل إثبات حرياً بالقبول، فإنه يحق للمدعي توجيه ادعائه إلى أكثر من مدعى عليه تربطهم رابطة مباشرة بالحق المدعى به على أن تقرّر المحكمة بالاستناد إلى الأدلة التي سوف تتوافر لها في القضية أيّاً من المدعى عليهم سيقع عليه قرارها ونتيجة هذا القرار (٢).

الفقرة الثانية: الشروط المتعلقة بالمستدعي أمام مجلس شورى الدولة

إن الذي يملك الصفة للمدعاة هو الشخص الذي يتمتع بالسلطة اللازمة للدعاء بشأن حق أو مصلحة معينة. فحتى يستطيع صاحب العلاقة أن يتقدم بمراجعة أمام المجلس الدستوري أو أمام مجلس شورى الدولة يجب أن يكون صاحب صفة، وترد المراجعة شكلاً إذا عجز المستدعي عن إثبات صفته التي تخوله حق المقاضاة (٣). ومن يحدد الصفة للدعاء هو القانون الذي حدد صفة المستدعي أمام المجلس الدستوري وصفة المستدعي أمام مجلس شورى الدولة. وفي غالب الأحيان تتحد المصلحة بالصفة، بحيث أن عدم توفر المصلحة يؤدي إلى عدم توفر الصفة. وقد وجد مجلس شورى الدولة أن لمفهوم الصفة وجهاً يتحد مع المصلحة المتمثلة بالفائدة الكامنة وراء الادعاء، وأن الصفة للطعن تنتفي في حال انتفاء تحقق المصلحة، إلا في الحالات الاستثنائية التي تعطي

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٨ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد هما جمال اسماعيل ومحمد يحيى - دائرة الشمال الأولى (عكار، الضنيه وبشري)

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٨ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد هما جمال اسماعيل ومحمد يحيى - دائرة الشمال الأولى (عكار، الضنيه وبشري) وأيضاً قرار ٢٠٠٠/١٠ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد هما سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية

(٣) م.ش. قرار رقم ٣٩٥، تاريخ ٧٥/٦/١٦، ريمون عبود/الدولة - م.ش. قرار رقم ٨٩، تاريخ ٧٧/٤/٢٠، شركة التنمية السياحية والبير صادر/الدولة - م.ش. قرار رقم ٧، تاريخ ٧٨/١/١٦، أنطوان توما/الدولة

فيها الاحكام القانونية بشكل صريح الصفة والمصلحة لبعض الاشخاص او المراجع للطعن في قرارات محددة^(١).

وينبغي التمييز في مجال الصفة بين دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة ودعوى القضاء الشامل. فالمراجعة لتجاوز حد السلطة لا تستهدف مبدئياً الدفاع عن حق شخصي، بل توجه ضد القرار الصادر عن السلطة الإدارية المختصة، وليس ضد السلطة الإدارية بالذات التي تدعى لحضور المحاكمة وللدفاع عن صحة قرارها^(٢). أما دعوى التعويض فهي تستند إلى حق شخصي يريد صاحبه أن يدافع عنه، فالصفة في القضاء الشامل تتحقق في الحق الشخصي الذي يحميه القانون^(٣).

أولاً: صفة ممثلي الشخص المعنوي العام

يحدد القانون الشخص الذي له الصفة لتمثيل الشخص المعنوي العام أمام القضاء، بحيث يمثل الشركة رئيس مجلس الإدارة بتفويض من المجلس، ويمثل النقيب النقابة بتفويض من مجلس النقابة، وفيما يتعلق بالجمعيات فإن تمثيلها يحدده النظام الداخلي وفي الأغلب يكون رئيس الهيئة الإدارية هو الذي يتولى تمثيل الجمعية.

تتمثل السلطات اللامركزية والمؤسسات العامة بجهازها التنفيذي (رئيس البلدية، رئيس أو المدير العام أو المدير بحسب الحالة) الذي لا يمكنه أن يلجأ بصورة عادية إلى القضاء إلا بموجب تفويض مسبق صادر عن مداولة للمجلس المعين^(٤)، في حين أن الدولة لا تُمثل إلا بواسطة رئيس هيئة القضايا في وزارة العدل.

أما صفة القائمين بالوظائف العمومية التشريعية والاجرائية، أكانوا حاليين أو سابقين، وبالتحديد صفة رئيس مجلس النواب ونائب رئيس مجلس الوزراء ونائب في البرلمان، لا

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/١/١٢، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٢١٦، تاريخ ٦٥/٦/٢٢، نقابة وكالات الدعاية والإعلان/ الدولة، م.إ. ٦٥، ص ١٩٣ - م.ش. قرار رقم ٨٥١، تاريخ ٦٨/٦/٢٨، خليل أبو خاطر/ الدولة، م.إ. ٦٨، ص ١٦٧ - م.ش. قرار رقم ٦١، تاريخ ٧٠/٤/١٠، خليل عثمان/ بلدية بيروت، م.إ. ٧٠، ص ٨٠
(٣) م.ش. قرار رقم ٧، تاريخ ٧٠/١/١٩، المحامي كلود زغزغي ورفاقه/ الدولة، م.إ. ٧٠، ص ١٨٨
(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٧٦-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢١ أبو زيد/ الدولة وزارة السياحة.

تولي صفة الادعاء ضد قرارات رتبت انفاقاً وجباية غير قانونية بحجة انهم معنيون باستمرار تأدية الوظائف الحيوية للدولة وباحترام القواعد الاساسية للانتظام العام ذلك ان شرط توفر مصلحة شخصية للطاعن يقف عائقاً امام قبول مراجعة الابطال المستندة الى الصفة المذكورة من جهة، ولان الاحكام القانونية لم تمنح اي من اعضاء السلطتين التشريعية والاجرائية صفة ومصلحة للطعن بقرارات مجلس الوزراء من جهة اخرى. علماً ان الرئيس حسين الحسيني- المستدعي الاول في المراجعة الحاضرة- كان قد تقدم باقتراح قانون سنة ٢٠٠٠ تضمن اعتبار النائب صاحب مصلحة للطعن بالقرارات الادارية امام مجلس شورى الدولة، إلا ان مجلس النواب لم يأخذ بهذا الاقتراح. كما أن الاجتهاد اللبناني والفرنسي مستقران على القول بعدم توفر مصلحة القائمين بمهام رسمية للتقدم بالطعن امام مجلس شورى الدولة بهدف تأمين احترام مبدأ الشرعية أو الانتظام العام، ومن باب أولى انتفاء هذه المصلحة عند من لم يعد قائماً بوظيفة عامة تشريعية أو اجرائية^(١). وقد اعلن مجلس الدولة الفرنسي بالتحديد ان صفة النائب لا تولي بحد ذاتها مصلحة للطعن بالمرسوم القاضي بالتفويض بالتوقيع لتنفيذ نفقات من ضمن الموازنة^(٢)، ذلك أن تمثيل النائب للامة جمعاء وواجبه المحافظة على مصالح اللبنانيين كافة وعلى الهوية اللبنانية وعلى التراث الوطني التي تمثله المكتشفات الاثرية والتي ينم عن جذور الشعب اللبناني التاريخية والحضارية امر مفروغ منه، الا أن النصوص الدستورية، وان اعطت عضو المجلس النيابي حق تمثيل الامة جمعاء، الا انها لم تعطه حق المقاضاة باسم الامة، إلا في حالة مراجعة المجلس الدستوري حيث يتقدم بها عشرة نواب على الاقل، وهي تختلف بغايتها ومضمونها عن مراجعة ابطال القرارات الادارية. وان مجلس النواب يتولى ممارسة السيادة وليس النائب وحده. فالنائب وحده ليس سلطة مكرسة في الدستور بل هو جزء من كل ما يشكل السلطة التشريعية في لبنان. وهكذا لا يتولى النائب السيادة منفرداً، وتالياً لا يمكنه ادعاء ممارستها. فمجلس النواب ككل يتولى السيادة

(١) م.ش. قرار رقم ٢٣٧/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ١٢/١/٢٠١٦، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.

René Chapus, Droit du contentieux administratif 11ème édition p. 456.

(2) CE. 27 février 1987, Noir. AJDA 1982- p.81.

ويمارسها باعتبار انه سلطة تشريعية تمثل مجموع المواطنين، أي الشعب. وهكذا لا يمكن للنائب ان يمارس كل السلطة التشريعية منفرداً. ولا يمكن للنائب وحده ان يدافع عن مصالح الشعب برمته. ولو اعترفنا للنائب بهذا الحق لوجب علينا الاعتراف بهذا الحق لكل مواطن، فكلاهما حائز على جزء من السيادة، وأن الاعتراف للنائب باي نوع من المراجعات غير الملحوظة في الدستور والقوانين يشكل اخلاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها اي لركيزة النظام الديمقراطي البرلماني المبني على مسؤولية السلطة الاجرائية امام السلطة التشريعية قد اوجد وحدد الطرق القانونية العائدة للنائب وللنواب من اجل صون مصالح الامة ومراقبة اعمال السلطة الاجرائية أي مساءلة الوزراء افرادياً او الحكومة مجتمعة. وينبغي على ما تقدم ان الدستور والقوانين الوضعية قد اولت النائب شأن تمثيل الامة جمعاء والمحافظة على الهوية اللبنانية ومصالح الشعب اللبناني التاريخية والحضارية، وحددت المراجعات والوسائل القانونية المتاحة له بغية ذلك، وان مراجعة الابطال امام مجلس شوري الدولة لا تدخل ضمن هذه الوسائل المكرسة دستوراً او قانوناً^(١).

ثانياً: صفة الشخص الطبيعي للتقدم بالمراجعة أمام القضاء

يملك الشخص الطبيعي الصفة للمدعاة بشأن حق أو مصلحة معينة، ونعرض بعضاً من الأمثلة حول قضايا جرى الدفع بعدم توقّر الصفة للمستدعي:

- للمواطنين حق المدعاة في الشؤون المحلية لما لها من تأثير مباشر على مصالحهم وطلب التدخل المقدم من أحد أهالي القرية في المراجعة المتعلقة بقرار تحديد بلدته يكون مقبولاً لما لهذا التحديد من تأثير على مصالحه الشخصية^(٢). لكن صفة المواطن لا تجعله بوضع خاص يوليه مصلحة مباشرة ازاء القرار المطعون فيه بالنظر لموضوع هذا القرار ومضمونه، اذ لا يصح ان تختلط مصلحة الطاعن

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٩/٥٥٣-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة- المديرية العامة للاثار.
(٢) م.ش. قرار رقم ١١٢٠، تاريخ ٦٣/٧/٩، الياس الفغالي/الدولة، م.إ. ٦٣، ص ٢٥٦ - م.ش. قرار رقم ٣٢٢، تاريخ ٦٨/٣/١٥، سمعان القرقفي/الدولة، م.إ. ٦٨، ص ٦٣

بالمصلحة العامة الشعبية بل يجب ان تكون متميزة عنها ومستقلة بذاتها. وقد استقر الاجتهاد الاداري، اللبناني والفرنسي على السواء على ان صفة المواطن وحدها لا تعطي المصلحة للتقاضي منعاً من جعل مراجعة الطعن مراجعة شعبية تحت ستار الحفاظ على مبدأ الشرعية^(١).

- إن المستدعي بصفته محامٍ منتسب الى نقابة المحامين لا تخوله الطعن بمرسوم منح جنسية، وذلك لعدم وجود أي ارتباط بين صفته تلك ومرسوم التجنيس المطعون فيه إذ أن هذه الصفة تجيز له فقط الطعن في التدابير التي تتخذها نقابة المحامين أو السلطات الرسمية والتي تطل وضعه المهني المذكور، وكذلك فإن صفته كوكيل لأكثر من دعوى مقدّمة أمام هذا المجلس موضوعها ابطال مرسوم سحب الجنسية من لبنانيين دون وجه حق، حيث قضى المجلس برّد هذه المراجعات ملحقاً الضرر بموكليه - فإن ادلاءه هذا وصفته تلك تخولانه فقط الطعن في القرارات الصادرة عن المجلس والقاضية برّد المراجعات المقدمة من خلال طرق الطعن المتاحة قانوناً (والمخصوص عليها في المادة ٩٤ وما يليها من نظام مجلس شورى الدولة - الاعتراض واعتراض الغير واعادة المحاكمة...)، دون سواها من طرق الطعن الأخرى، ومنها الطعن بمرسوم جديد بمنح جنسية^(٢).

- إذا لم يكن بإمكان المستدعي أن يطالب مباشرة بتنفيذ حكم صدر لمصلحة غيره فإن ليس له الصفة بأن يطالب بأي تعويض عن عدم تنفيذ ذلك الحكم^(٣).

- إذا ما غدت وضعية منشآت المستدعي متوافقة مع أحكام القانون لسبب صدور قانون يسوي المخالفات فيها فإنها توليه الحق والصفة، بأن يطالب بالتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء منعه بدون حق من ممارسة سلطاته القانونية على تلك

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٩/٥٥٣-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة- المديرية العامة للآثار. والقرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢١ الدكتور عبده ابو زيد وبلدية حمانا/ الدولة، م.ق.إ. العدد ٢٠ ص ١٣٣ .
(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ المحامي إبراهيم عواضه/ الدولة.
(٣) م.ش. قرار رقم ٧، تاريخ ٧٠/١/١٩، المحامي كلود زغزغي ورفاقه/الدولة، م.إ. ٧٠، ص ١٨٨

المنشآت. كما توليه الصفة للطعن بالعمل الإداري الذي منعه من هذه الممارسة والمطالبة بإبطال هذا العمل^(١).

- المستدعي، بتخليه عن صفته كأجير قبل طلب التثبيت وتقدمه بالمراجعة طعنًا برفض الإدارة تثبيته يكون قد أخرج نفسه من عداد الفئات التي يمكن أن تستفيد من أحكام المرسوم القاضي تثبيت بعض فئات الموظفين^(٢).
- يكون للورثة الصفة للمدعاة، وتثبت الصفة الإرثية بإبراز صورة عن حصر الإرث صادرة عن القاضي المنفرد تثبت انحصار الإرث بالجهة المستدعية^(٣).
- إذا لم يكن للموظف أية صفة لمنازعة السلطة التسلسلية في مجال ممارستها حق تقدير ملاءمة العقوبات التي يفرضها على مرؤوسيه، فإنه ذو صفة ومصلحة أكيدتان في منازعة السلطة التسلسلية في شأن ما يمكن أن تتخذه من قرارات أو تدابير تتضمن إنكاراً للصلاحيات التي تمنحه إياها القوانين والأنظمة^(٤).
- إن لمختار قرية نبجا الصفة والمصلحة للطعن في المرسوم الذي يتضمن الترخيص باستعمال كمية من مياه النبع موضوع النزاع، طالما أنه يستند في مراجعته الى استقادة اهالي القرية المذكورة من هذه المياه والحؤول دون حرمانهم من مياه الشرب والري والى حل ازمة المياه التي يعانون منها، وبالتالي الحفاظ على حقوقهم ومصالحهم^(٥). وفي حكم مغاير: يتصل بطعن المختار بقرارات وزير الصناعة بالتريخيص بإنشاء مصانع ترابية في زحلة، قضى مجلس شوري الدولة بأن النصوص الزراعية لعمل المختارين لا سيما القانون الصادر في ١٩٤٧/١١/٢٧ لم تولي المختار أية صلاحيات للدعاء باسم سكان المحلة أو لتمثيلهم أمام المحاكم باستثناء أمر تمثيل القرية التي ليس فيها بلدية أو لجنة مشاعية في الدعاوى

(١) م.ش. قرار رقم ٢٧، تاريخ ١٧/٦/٧٢، ميشال كامل/الدولة، م.إ. ٧٢، ص ١٤٠
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٩٨، تاريخ ٧/٨/٧٥، فرنسوا عيد/مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية
(٣) م.ش. قرار رقم ٦١٥ تاريخ ٢٣/٦/٩٩، ورثة رزق الله مطران/ الدولة، م.إ. ٢٠٠٣، ص ٦٧٩
(٤) م.ش. قرار رقم ١٧، تاريخ ٢٤/٢/٧٧، جوزف سمعان/الدولة.
(٥) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٢-٢٠١١/١٨٦ تاريخ: ٢٠١١/١٢/٢٢ المختاران ايلي كيروز ومحمد أمهز/ الدولة - وزارة الطاقة والمياه.

العقارية المترتبة على الاراضي المشاع. وفي غياب أي نص يعطي المختار هذه السلطة القانونية فانه لا يستطيع وبصفته مختاراً تمثيل أي شخص آخر أمام المحاكم ما لم يكن حاملاً توكيلاً بذلك من الشخص الذي يقيم الدعوى باسمه وذلك بصفته الشخصية وليس بصفته مختاراً. ولا تكون للمستدعي الصفة القانونية للدعاء بهدف حماية مبدأ الشرعية أو لتمثيل الاشخاص الآخرين من مالكين للعقارات المجاورة أو سكان للمحلة^(١).

ثالثاً: المصلحة في المقاضاة

المبدأ أنه لا دعوى بدون مصلحة، بحيث تكون للمستدعي مصلحة في إقامة الدعوى عندما تكون من شأنها أن تغيّر وضعيته القانونية الراهنة، وتتوقف المصلحة على المنفعة التي يأملها المدعي من إقامة الدعوى. فإذا توفرت المصلحة تقبل الدعوى وإذا لم تتوفر لا تقبل الدعوى.

تشكل المصلحة شرطاً آخر من شروط قبول المراجعة، لكنها ليست حكراً على مراجعة تجاوز حد السلطة بل نجدها أكثر وضوحاً في دعاوى القضاء الشامل. وإذا كان من السهل تقدير هذه المصلحة في إطار مراجعة القضاء الشامل نظراً للمزج بين المصلحة في المقاضاة والمطالبة بحق شخصي، فإنه يصعب هذا التقدير في إطار مراجعة موضوعية كمراجعة تجاوز حد السلطة، ممّا يترك المجال مفتوحاً لتحديدتها وفقاً لسياسة مجلس شوري الدولة الاجتهادية^(٢). بحيث أنه في حال مراجعة القضاء الشامل، التي هي مراجعة شخصية للدفاع عن حقوق قد انتهكت، فلا تتوفر المصلحة ما لم يتحقق انتهاك حق معين بتاريخ تقديم المراجعة أو أقله قبل فصلها، بينما في حالة مراجعة الإبطال التي هي مراجعة موضوعية ضد قرار وتهدف إلى إعلاء مبدأ المشروعية فإن المصلحة تعتبر

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٨٢٠ - ٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/١٢ جوزيف مزرعاني/الدولة - وزارة الصناعة وشركة التطوير والتعمير ش.م.ل.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٧ أيار ٢٠٠٣ الرابطة المارونية/ الدولة، مجلة العدل العدد ٢ و ٣ لعام ٢٠٠٣ ص ٤١

متوفرة بمجرد احتمال وقوع الضرر بصورة أكيدة وعلى وجه معين^(١)، ويسعى الاجتهاد الإداري إلى توسيع مفهوم المصلحة في دعاوى الإبطال لتشمل الضرر المعنوي الى جانب الضرر المادي ، فالنتائج الضارة المحتملة على وجه أكيد هي قرينة على جدية المراجعة، كما يكفي القاضي بأن يكون هناك امكانية لحصول الضرر واحتمال افادة الطاعن في المستقبل من ابطال القرار المطعون فيه ، حتى ولو لم يكن من المؤكد أن ابطال القرار المطعون فيه من شأنه أن يكسب الطاعن نفعاً عاجلاً وأكيداً^(٢).

١- شروط تحقق المصلحة للإدعاء

المصلحة الواجب توافرها تتحقق عندما يكون من شأن قبول الطعن وإبطال القرار المطعون فيه أن يؤدي إلى تحسين المركز القانوني للمستدعي او ازالة الضرر الذي ولده هذا القرار. وهي تقدر في ضوء مطالب المستدعي وليس في ضوء الاسباب التي يدلي بها، ولذلك ينظر الى الغاية التي يتوخاها من مراجعته لتحديد ما اذا كان له مصلحة تستوجب قبولها. ... ولكي تتوفر المصلحة التي تستوجب قبول المراجعة يجب أن يكون الضرر المشكو منه ثابتاً وأكيداً بحيث يتأتى عن إبطال القرار المطعون فيه فرصة وإمكانية جديدة لتحسين مركز المستدعي القانوني ورفع الضرر عنه. وأن المراجعة تكون مردودة لعدم توفر المصلحة إذا لم يكن في وسع المستدعي الحصول على أية فائدة من الإبطال الذي يطالب به^(٣).

وبحسب المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة، فإن المصلحة للإدعاء تستوجب توفر ثلاثة شروط ، هي أن تكون شخصية ومشروعة ومباشرة.

(١) م.ش. قرار رقم ١٨٠، تاريخ ٧٧/٥/٢٣، الدكتور الياس وكيل/الدولة
(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ المحامي إبراهيم عواضه/ الدولة. - بنفس المعنى: ش.ل: القرار رقم ٥٢٩ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٣، لجنة الملاكين في وطى نهر الكلب/الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠١٢ ص ١٢٠١.
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٩٤-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١٠/٣٠، نجيب نقولا ليان/ الدولة - وزارة الاتصالات.

I- أن تكون المصلحة شخصية

إن اتّسع مفهوم المصلحة كشرط لقبول الإبطال يهدف الى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أنه لا يجعل من دعوى الإبطال دعوى شعبية إذ يُشترط أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتية له، فلا تكون المصلحة متوافرة إلا في حال تحقق علاقة ترابط وثيقة بين العمل الإداري المطعون فيه وبين مركز الطاعن القانوني وأهدافه، بحيث يكون من شأن الطعن في حال قبوله وإبطال القرار المطعون فيه أن يؤدي إلى تحسين هذا المركز أو إزالة الضرر الذي ولّده أو يمكن أن يولّده هذا القرار^(١). وللوقوف على ماهية المصلحة الشخصية بحسب الاجتهاد، فإنه يتعيّن علينا أن نميز بين المصلحة الشخصية للأفراد والمصلحة الجماعية للجمعيات.

المصلحة الشخصية للأفراد : بمقتضاها أن يكون المستدعي قد تضرر مباشرة وشخصياً في مصالحه الحقيقية، إذ لا يجوز لشخص أن يأخذ المبادرة بإقامة الدعوى مدلياً بمصلحة تخصّ الغير. ومن أمثلتها: للمستأجر مصلحة شخصية تؤهله للدعاء بإبطال القرار الإداري المتخذ توطئاً بين الإدارة المستكملة والمالك بقصد إخلائه المأجور الذي يشغله في البناء المستملك^(٢)، والذي يشغل أجزاء من عقار رخص بالبناء فيه مصلحة بالادعاء، إذا كان الترخيص بالبناء من شأنه جعل الاسترداد للهدم وإعادة البناء ممكناً وبالتالي يؤدي لحرمان المستدعي من الإشغال^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٢/١٠/٢٠١٥ المحامي إبراهيم عواضه/ الدولة. - بنفس المعنى: ش.ل: القرار رقم ٥٢٩ تاريخ ٢٣/٥/٢٠٠٧، لجنة الملاكين في وطى نهر الكلب/الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠١٢ ص ١٢٠١

(٢) م.ش. قرار رقم ١٠٣٥، تاريخ ٣١/١٠/٦٤، ادوار داغر/بلدية بيروت، م.إ. ٦٥، ص ٤.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠٤، تاريخ ٨/٣/٧٥، بطرس صليبا/بلدية جبيل.

المصلحة الشخصية للجمعيات: يقبل مجلس شورى الدولة المراجعات المقدّمة من جمعيات، إذا كانت تهدف لإثبات قدرة ودور المجتمع المدني في الدفاع عن المشروعية، والمساهمة في إظهار طبيعة مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بإنها مراجعة تهدف إلى إعلاء وحماية المشروعية وفق المبادئ العامة للقانون وذلك ضدّ القرارات أو الأعمال الادارية التي تطل غايات الجمعية أو أهدافها أو التي من شأنها المساس بالمركز أو بالوضعية القانونية لجميع أو لبعض المنتسبين اليها^(١). لهذا قبل مجلس شورى الدولة المراجعة المقدمة من جمعية طعنأ بقرار السماح بالبناء على العقار المدرج على لائحة الجرد العام للابنية التاريخية، لأنه يمكن ان يشكل ضرراً معنوياً للجمعية المستدعية بالنظر لاهدافها المتمثلة بالحفاظ على الطابع الاثري والتراثي في لبنان، فتكون ايضاً صاحبة مصلحة لطلب ابطال القرار المطعون فيه^(٢). وقضى المجلس أيضاً أن مصلحة الجمعيات تتحقق من خلال توافر صفتها القانونية للتقدم بالمراجعة دفاعاً عن الأهداف التي أنشئت هذه الجمعية لأجل تحقيقها، حتى ولو كانت هذه الأهداف هي الدفاع عن مصالح الطائفة^(٣)، وأعاد تأكيد حق الجمعية بالحفاظ على حقوق الطائفة في حكم جاء فيه: بما أن المستدعي تقدّم بدعواه الراهنة بصفته رئيساً لمركز حمورابي للدراسات والأبحاث القانونية وممثلاً لهذه الجمعية أمام القضاء، فإن هذه الصفة لا تجيز له الطعن في مرسوم التجنيس، لعدم وجود أي ارتباط وثيق بين العمل المنازع فيه وموضوع الجمعية وأهدافها المتمثلة ب"توظيف الطاقات العلمية والثقافية في خدمة المجال القانوني والدفاع عن حقوق الانسان، ... هذا فضلاً عن أنه لا يدخل ضمن غاياتها الدفاع عن مصالح الطائفة الشيعية التي ينتمي إليها أعضاؤها، وذلك على غرار الرابطة المارونية

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ المحامي إبراهيم عواضه/ الدولة. - بنفس المعنى: ش.ل: القرار رقم ٥٢٩ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٣، لجنة الملاكين في وطى نهر الكلب/الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠١٢ ص ١٢٠١.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/١٦٨ - ٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/٢٦، جمعية التجمع للحفاظ على التراث اللبناني/الدولة - وزارة الثقافة.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/ الدولة، مجلة العدل العدد ٢ و٣ لعام ٢٠٠٣ ص ٤١، م.ش. قرار رقم ١٠٠ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٩ الجمعية اللبنانية للنقل البحري/ الدولة. وزارة الداخلية والبلديات.

التي اعتبرها مجلس شورى الدولة ذات صفة للطعن في مرسوم التجنيس رقم ٥٢٤٧/١٩٩٤^(١)، لكن يبقى أن نشير إلى ضرورة حصر الجمعيات مراجعاتها في الدفاع عن الغاية الكبرى التي أنشئت من أجلها.

II- أن تكون المصلحة مشروعة

لكي يكون هناك مصلحة في المقاضاة لا يكفي أن يكون الضرر موجوداً أو أكيداً بل ينبغي أيضاً أن ينال من مصلحة مشروعة^(٢)، والمصلحة المشروعة هي المصلحة التي يحميها القانون والتي لا بد من التثبت من وجودها قبل البحث في أنها آنية أو محتملة^(٣). وتتحقق عندما يؤدي القرار المشكو منه الى الحاق ضرر شخصي بالمستدعي، بحيث يمس مركزه القانوني حصراً دون المساس بمركز سائر الاشخاص الاخرين بمعنى ان يتميز ضرر المستدعي الشخصي عن الضرر العام الذي يصيب كافة المواطنين^(٤). لذا تنتفي مصلحة الموظف للطعن في التدابير التي ترمي إلى تنظيم المرفق العام الذي يعمل فيه واعادة توزيع الاختصاصات وتنظيمها بين الادارة المركزية والوحدات في المناطق المحلية بخاصة إذا كان لا ينطوي على أي مس بحقوقه الوظيفية الشخصية ولا يؤثر على قيمة الرواتب والتعويضات التي تقاضاها او يمس بامتيازاته ومنافعه المالية وبمميزاته الوظيفية^(٥). وتنتفي مصلحة من يمتن قطع الاشجار واستثمار الغابات الحرجية من دون التقيد باحكام قانون الغابات لجهة الاستحصال على ترخيص خاص لذلك، فلا مصلحة مشروعة له لتقديم مراجعة إبطال ضد القرارات أو المراسيم التي تمنع قطع الأشجار^(٦)، وكذلك فإن الذي يطالب بعدم الاخذ بنتائج الانتخابات لمركز نقيب

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ المحامي ابراهيم عواضه/ الدولة.

(٢) ش.ل. قرار رقم ٣٨٨، تاريخ ٩٤/٥/١٢، الحاج/الدولة - شويري وأبو جودة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٤٣١؛ ش.ل. قرار رقم ٤٨٢، تاريخ ٩٤/٦/٢٠، صالح/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٥١٠.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٣٨٢، تاريخ ٧٥/٦/١١، كارييس وارطانيان/ الدولة

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/١/١٢، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.

(٥) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٥ العميد عبد الكريم المقداد/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٦) م.ش. قرار رقم ٥٩١ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٥، مجلة القضاء الاداري ١٩٩٨، ص ٤٩٣.

خبراء المحاسبة المجازين في وقتٍ لم تكن له صفة العضو الممارس في النقابة، وذلك أنه وبحسب المادة ٨ من قانون تنظيم مهنة خبراء المحاسبة المجازين ، لا يحق لأحد أن يسجل في جدول الخبراء العام وأن يزول المهنة في لبنان أو أن يتخذ لنفسه هذا اللقب ، إلا اذا توفرت فيه عدة شروط من بينها أن يكون قد سدد بدل الانتساب والاشتراك السنوي المحدد بالنظام الداخلي ، كما أنه يحظر على الخبير المجاز بحسب المادة ١٥ من القانون المذكور ، أن يجمع بين مهنته كخبير محاسبة مجاز وبين الوظائف العامة على إطلاقها. وأن وجود المستدعي في حينه في وضع مماثل لا يعطيه المصلحة المشروعة للمطالبة بإبطال القرار المطعون فيه (١).

III- أن تكون المصلحة مباشرة

يقصد بالمصلحة المباشرة أن يكون القرار المطعون فيه قد أثر تأثيراً مباشراً في المركز القانوني للمستدعي، وتتحقق عندما ينتج الضرر المدلى به مباشرة عن القرار المشكو منه بحيث يكون من شأن إبطال القرار، في حال قبول المراجعة، ان يؤدي الى تحسين وضع المستدعي او ازالة الضرر الذي ولده او يمكن ان يولده القرار المطعون فيه. لأن من شروط الضرر الشخصي الناتج عن القرار والذي يولي مصلحة للطعن، ان يكون متحققاً فعلاً أو على الاقل ان يكون اكيد التحقق، كالضرر المستقبلي الذي لا تترك المعطيات الواقعية أو القانونية اي شك في حصوله، ولا يؤخذ بالضرر الاحتمالي أو المفترض أو المرجح وقوعه فقط(٢)، وبالنسبة للموظفين بصورة عامة، يكتفي بتوفر المصلحة لقبول مراجعة الإبطال بشأن القرارات الفردية غير المشروعة التي تؤدي ولو بصورة غير مباشرة أو بعيدة إلى إلحاق الضرر بحرمانهم ضمناً من إفادة فتحت لسواهم أو بإيجاد مزاحمين لهم في المستقبل لا تتوافر فيهم الشروط القانونية(٣)، فإذا كان مرسوم التعيين المطعون فيه قد أدى إلى تعيين أشخاص في درجة أعلى من درجة المستدعين،

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٢/٤١٨-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٠ سركيس ميشال صقر/ نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان .

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/١/١٢، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٤٢٩، تاريخ ٧/٧/٧٥، وديع شلهوب/الدولة

وأدى بالتالي إلى ملئ مراكز شاغرة كان يمكن الاختيار لها من بينهم، فيكون للمستدعين مصلحة أكيدة في مراجعة الإبطال المقدمة منهم^(١)، وإذا كان من الثابت أن المستدعي رشح من قبل مجلس الجامعة لعمادة كلية التربية وهو تتوفر لديه كل الشروط التي تؤهله لأن يعين عميد للكلية المذكورة وبالتالي فهو ذو مصلحة للطعن بمرسوم تعيين سواه لعمادة الكلية المذكورة^(٢). وفي موضوع البناء، قرر المجلس أن لكل مواطن مصلحة في الادعاء من أجل المحافظة على الأنظمة المرعية الخاصة بالبناء^(٣)، فالمجاورة المشروطة في الغير صاحب المصلحة الشخصية المباشرة في إقامة مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة تكون متوافرة في وجود عقار له ضمن الشارع الذي يشيد فيه البناء المطعون في الرخصة العائدة له^(٤). كما ترد مراجعة ابطال القرار الصادر عن وزير الاقتصاد الوطني في ٢٠/٠٢/١٩٧٣ والمتعلق بالموافقة على اعطاء رخصة باستيراد الآلات والمعدات اللازمة لإنشاء معمل لتعبئة المياه المعدنية ، لأن الأضرار التي تلحق به من جراء المزاحمة التجارية لأن النظام الاقتصادي الحر المعتمد في لبنان لا يمنع المضاربة التجارية او الصناعية متى بقيت ضمن حدود الانظمة المرعية الاجراء وحدود حسن النية. وان القرار المطعون فيه لا يرمي الى تسهيل مضاربة ممنوعة، وطالما ان الشركة المستدعية لم تثبت بشكل حازم الضرر الحاصل، فان المراجعة الحاضرة تكون مفتقرة الى العناصر الاساسية الجوهرية^(٥)، وإذا كان المرسوم المطعون فيه، بما تضمنته لجهة تنظيمه أمانة سر مجلس القضاء الأعلى وتحديده لصلاحياتها، من شأنه أن يؤثر في الوضعية أو المركز القانوني للمستدعي بصفته محامياً والمدير التنفيذي لجمعية " المفكرة القانونية " التي تُعنى بالعلاقة بين القانون والمجتمع وباستقلالية القضاء. فإنه عملاً بأحكام المادة الرابعة المعدلة من المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ المتعلق بقانون القضاء العدلي، فإن مجلس القضاء الأعلى هو المرجع

(١) م.ش. قرار رقم ٢٦٩، تاريخ ٦٢/٧/٧٧، أحمد حسن مكي ورفاقه/الدولة، م.إ. ٦٢، ص ١٦٩

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٤٩، تاريخ ٧٥/٣/١٧، الدكتور إيلي طراد/الدولة والجامعة اللبنانية

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٥، تاريخ ٦٩/٤/١٥، طانيوس حنا/الدولة، م.إ. ٦٩، ص ١٠٢

(٤) م.ش. قرار رقم ٤٠٣، تاريخ ٧٤/٢/١٢، روزينا بدر/بلدية عاليه، م.إ. ٧٤، ص ١٥٢

(٥) م.ش. قرار رقم ٦٨، تاريخ ١٩٨٦/٣/١٣ شركة المياه المعدنية اللبنانية/ الدولة.

الذي يتولى قانوناً السهر على حسن سير القضاء وعلى كرامته واستقلاله وحسن سير العمل في المحاكم، وهو يتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن، ومن بينها تلك التي ترمي إلى تأمين استقلالية السلطة القضائية، ولهذا يعود لأيّ من القضاة المعنيين بأحكام المرسوم موضوع المراجعة الحاضرة، أن يطعن في هذا المرسوم في حال كان من شأنه المساس بوضعيته القانونية، كما يعود لرئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى الطعن في المرسوم المشار إليه في حال تبين لهم أنه يؤدي إلى إنقاص الضمانات القضائية أو يخالف مبدأ إستقلالية السلطة القضائية أو يؤثر على حسن سير العمل في المرفق القضائي، كونهم معينين مباشرةً بأحكامه وكونهم مؤتمنين على السهر على حسن سير المرفق العام القضائي واستقلالته. أما المستدعي بصفته محامياً والمدير التنفيذي لجمعية " المفكرة القانونية فليس كافياً لاعتباره في حالة قانونية خاصة قد أثار فيها المرسوم المطعون فيه تأثيراً مباشراً وأكيداً حتى يصح القول بأنه يتمتع بالمصلحة الشخصية المباشرة^(١).

ثالثاً: الصفة والمصلحة للطعن بالانتخابات البلدية والاختيارية

حددت المادة ٢٠ من قانون البلديات والمادة ٣٧ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ المرجع الصالح للنظر في الطعون الانتخابية بحيث جاء في النص أنه يطعن بصحة الانتخابات لدى مجلس شوري الدولة الذي ينظر في " النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الادارية " وفي " صحة انتخابات المجالس الادارية " بصفته قاضياً انتخابياً وليس بصفته قاضياً ادارياً.

وقد تولى نظام مجلس شوري الدولة، لاسيما في المادتين ١١٠ و ١١١ تحديد الأصول الخاصة للنظر في النزاعات المتعلقة بهذه الانتخابات. فالطعن في قانونية العملية الانتخابية بحد ذاتها او في النتائج المترتبة عنها ، والتي تتعلق بتأليف المجلس البلدي او بانتخاب الرئيس ونائب الرئيس، أو التي تتعلق باهلية بعض الاعضاء او بحالة التمتع

(١) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٥/٨٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١١/١٢ المحامي نزار صاغية/الدولة.

كل ذلك يدخل في مفهوم الاعمال الانتخابية والنتائج المترتبة عنها، وبالتالي فهي تدخل في صلاحية قاضي الانتخاب وتطبق عليها الاصول الموجزة^(١). كما تولت المادة ١٠٩ من نظام المجلس بيان من له الصفة والمصلحة للطعن، فنصت على أنه "يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية ومن قبل الدولة بناءً على طلب وزير الداخلية." و بحسب النص المذكور، فإن حق الطعن بعدم صحة الانتخابات البلدية والاختيارية تعود لثلاثة فئات: الدولة- المرشح الخاسر، الناخب.

١- الدولة:

لم تمارس الدولة لغاية تاريخه طعناً بصحة الانتخابات البلدية، اما آلية الطعن فهي محددة بالمادة المذكورة بأن وزير الداخلية يرفع كتاباً إلى رئيس هيئة القضايا في وزارة العدل طالباً بموجبها الطعن بصحة الانتخابات البلدية أو الاختيارية المطعون فيها. ولكن ما يثير التساؤل أن المستدعي في هذه الحالة هي الدولة ، فمن هي الجهة المستدعي ضدها؟ إذ من المعروف أن المستدعي ضده في القضايا الانتخابية هو الجهة التي أشرفت على الانتخابات وأعلنت النتائج، وكافة المراجعات تقدّم بوجهة الدولة - وزارة الداخلية والبلديات، وإذا لم تكن قدّمت بوجه الدولة فإن مجلس شورى لدولة يصحح الخصومة ويدخل الدولة في المحاكمة ويعتبر النزاع معقوداً معها^(٢). وإذ يستحيل أن تكون الدولة هي المستدعية والمستدعي ضدها، فإن المنطق أن الاستدعاء يوجّه ويبلغ إلى الجهة المطعون بصحة انتخابها.

٢- المرشح:

(١) م.ش. قرار رقم ٩٨/٨١٤ تاريخ ١٩٩٨/٧/٩ - اخلاص سمعان عيسة وجهاد ميشال الخوري / جان جرجي الخوري . م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٣/٨٦٢-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٩/١، رياض نعيم/ الدولة .
(٢) م.ش. قرار رقم ٨٦٠ تاريخ ٢٠٠٤/٨/٣١ فؤاد حسن صدقة/ فيصل القيسي.

لا يثير هذا الطعن أي إشكالية حيث تبين أن مراجعة الأحكام القضائية أن من النادر أن تثير الدولة المستدعي ضدها مسألة عدم قبول الطعن المقدم من المرشح الخاسر، بل نادراً ما يأتي الحكم على مناقشة قبول الطعن لناحية صفة الطاعن إذ كان الطعن وارداً من مرشحٍ خاسر^(١). والسبب أن المستدعي يبرز مع استدعاء المرجع إيصال الترشيح، الذي يعد وثيقة رسمية على ترشحه لهذا المركز. وقد استقر الاجتهاد على قبول الطعن المقدم من المرشح الخاسر^(٢).

٣- الناخب:

استقر الاجتهاد على أن من مصلحة كل ناخب أن تجري انتخابات المجالس الإدارية في الدائرة التي ينتمي إليها وفقاً للأصول القانونية وبشكل يحفظ حقوقه كافة، بحيث يمكن الطعن في نتائج الانتخابات البلدية من كل ناخب مسجل في لائحة القيد في الدائرة الانتخابية^(٣).

فله، أي للناخب، المصلحة للإدعاء في حال شاب العملية الانتخابية أي مخالفة، وذلك تطبيقاً للمادة ١٠٩ من نظام مجلس شوري الدولة المذكورة أعلاه، فتكون مقبولة لتوفر الصفة والمصلحة المراجعة المقدمة من الجهة المستدعية الذين هم جميعاً من قرية نبحا المحفارة ولهم جميعاً الصفة والمصلحة اللازمة للطعن في قانونية الانتخابات البلدية التي جرت في هذه القرية^(٤). وإذا كان موضوع المراجعة هو إجراء الانتخابات البلدية لبلدة جباع دون تمكين أهالي عين بوسوار من المشاركة فيها، فإن المستدعين المقيمين في عين بوسوار هم ذوي صفة ومصلحة للطعن في الانتخابات التي جرت في بلدة جباع

(١) م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٩/٦٠٣-٢٠١٠ تاريخ: ٢٠١٠/٦/٢٣، علي حسين عواد ورفاقه/ الدولة. م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٩/٧٨٨-٢٠١٠ تاريخ: ٢٠١٠/٩/٢٩، إليلي يعقوب دميان/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٣/٨١٥-٢٠٠٤ تاريخ: ٢٠٠٤/٨/٣، جودت خطر كلاس/ الدولة.

(٣) القرارات رقم ٢٠٠٢/٤٧٥-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، علي حسن همداني/ الدولة- وزارة الداخلية - السيد ادهم جابر. ورقم ١١٢٥ تاريخ ١٩٦٣/٧/٩ فغالي / الدولة م. أ ١٩٦٣ ص ٢٥٦ والرقم ١٤٨٤ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢١، اندره جورج الحلو/ الدولة- محافظ جبل لبنان، م.إ. ١٩٦٤ ص ٢٥.

(٤) م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٩/٦٩٣-٢٠١٠ تاريخ: ٢٠١٠/٧/٢٢ كميل تامر كيروز ورفاقه/ الدولة.

دون تمكينهم من المشاركة فيها^(١). وذات المبدأ اتخذ مجلس شورى الدولة في المراجعة المقدمة من ناخبي قرية النقرة الواقعة ضمن النطاق البلدي لقرية مقراق^(٢)، وحيث أن الاجتهاد يقر بالصفة والمصلحة للناخبين للطعن في القرارات التي تهّم الشؤون البلدية، فإن لهم الطعن بقانونية تكوين المجلس البلدي^(٣).

الفقرة الثالثة: التدخل في المراجعة القضائية

التدخل في المنازعات الإدارية والدستورية هو تدخل فرعي لتأييد ودعم وجهة نظر أحد الخصوم ولا يمكن أن يكون تدخلا أصليا يعطي المتدخل حق الإدعاء بحق معين لنفسه أو التقدم بطلب متلازم مع طلبات أحد الخصوم، تتشابه أحكام التدخل في كلا القضاءين الإداري والدستوري مع فارق أن التدخل في مراجعات الطعن بدستورية القوانين لا تقبل التدخل لعدم وجود خصوم في المراجعة.

أولاً: التدخل أمام مجلس شورى الدولة

نصت المادة ٨٣ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه: «يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، كما يجوز للمجلس أو المقرر إدخاله فيها. يقدم طلب التدخل باستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم». «يعرف التدخل أو الإدخال بأنه العمل الذي بموجبه يدخل شخص ثالث في نزاع قائم بين خصمين أو أكثر وإذا حصل بصورة إرادية سمي تدخلاً أما إذا حصل بصورة إجبارية سمي إدخالاً^(٤)».

(١) م.ش. قرار رقم ٧٦٣/٩٧-٩٨ تاريخ ١٣/٨/١٩٩٨/ علي يوسف كركي ورفاقه/ الدولة - وزارة الداخلية.

(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٤٤/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ١٤/١/٢٠١٣، مصطفى محمود مصطفى/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٣) م.ش. قرار رقم ١١/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ٨/١٠/٢٠١٥ بيار شفيق أبي راشد وبدري الياس الجليخ/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٤) زياد أيوب: التدخل أمام القضاء الإداري، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٨، ٢٠٠٦، ص ٣٨.

يخضع التدخل للقواعد العامة لقبول المراجعة، فلا يقبل إلا ممن يثبت أن له مصلحة أكيدة ومباشرة في ذلك^(١)، أو يمس بمصالحه المحمية قانوناً^(٢)، بحيث يرد طلب ادخال فريق في المحاكمة إذا لم يثبت المستدعي أن المطلوب إدخاله مصلحة للتدخل في المراجعة^(٣)، أو لم يثبت الفائدة أو المنفعة التي تعود على المتدخل من جراء الاستجابة لطلبه^(٤)، لهذا رد طلب التدخل في مراجعة الغاء قرار الترخيص بإنشاء مصنع لأن طالب التدخل لم يثبت الضرر اللاحق بعقاراته من جراء قرار الترخيص^(٥)، وكذلك فإن القرار المتضمن تكليف خبير للتدقيق في الملفات العائدة لبلدية حمانا لا يمسّ طالب التدخل بأي شكل من الأشكال وليس من شأنه التأثير في وضعه القانوني مما أوجب رد طلب تدخله^(٦). واستناداً للمادة ٤٣- من قانون أصول المحاكمات المدنية فإنه إذا كان التدخل أو الإدخال غير مسند إلى مصلحة ذات شأن ولم يقصد به إلا تأخير الفصل في الدعوى، حق للخصوم، بالإضافة إلى معارضتهم في قبوله، أن يطلبوا وفق أحكام المادة ١٠ من هذا القانون، الحكم لهم ببطل العطل والضرر، كما للمحكمة أن تقضي بالغرامة وفق أحكام المادة ١١.

ولا يقيد طلب التدخل بمهلة المراجعة القضائية، فما دام التدخل لدى مجلس شورى الدولة يقتصر على كونه تدخلاً فرعياً لا تدخلاً أصلياً فلا يكون له مهلة لتقديمه، بحيث يبقى جائزاً التدخل في المراجعة ما لم تكن المراجعة قد أصبحت جاهزة للحكم بنشر بيان

(١) م.ش. قرار رقم ٤٢٢ تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩، نادي المحيثة الرياضي/ الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٩، ٢٠٠٧، ص ٧٧٦ - القرار رقم ٢٠١٢/٩٣-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٢/١١/١ الدكتور هيثم سرحال/ بلدية عانوت - الدولة

(٢) م.ش. قرار ٣٣٣ تاريخ ٢٠٠٣/٣/٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان: العدد ١٩، ٢٠٠٧، ص ٦٥٧

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٦٨٢-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٧/٩ النقيب السابق جينا جميل الشماس/ نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان

(٤) القرار رقم 2002-568/2001 تاريخ ٢٠٠٢/٦/١٨ الأب الدكتور جرجي موسى سابا، المعروف بالأب بطرس شلفون/ الجامعة اللبنانية.

(٥) القرار رقم: ٢٠١٦-٢٠١٧/١٤٩ تاريخ ٢٠١٦/١١/١٥ انطوان امين فرحات/ الدولة - وزارة الصناعة.

(٦) القرار رقم ٢٠١٦-٢٠١٧/٦٩ تاريخ ٢٠١٦/١٠/٢٤ المحامي حبيب رزق/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

صدور التقرير والمطالعة وانتهاء مهلة التعليق عليهما^(١). ويبقى لأطراف الدعوى الأساسية والشخص الثالث المطلوب إدخاله أن ينازعوا في قبول التدخل أو الإدخال شكلاً قبل المناقشة في الموضوع، وللمحكمة، في هذه الحالة، أن تفصل في الطلب بقرار مستقل أو مع الحكم في الموضوع^(٢).

أما عن مراحل المحاكمة التي يجوز خلالها التقدم بطلب تدخل، فالاجتهاد تنتازهه وجهتين: الأولى تعتبر أن طلب التدخل المقدم بتاريخ لاحق لانتهاء التحقيق يكون مخالفاً للاصول ويقتضي بالتالي رفضه وعدم الاخذ بمضمونه^(٣)، بل ردّ المجلس طلب تدخل تقدّمت به بلدية بيروت بعد وضع التقرير والمطالعة وصيرورة المراجعة جاهزة للحكم، أي بعد انقضاء مهلة الشهر على نشر الدعوة للاطلاع على التقرير والمطالعة^(٤). إلا أن المجلس قد رجع عن اجتهاده السابق وقضى بأنه لا يوجد في نظامه أي نص يمنع قبول طلب التدخل أو الإدخال بصورة مطلقة بعد وضع التقرير والمطالعة، انما اعتبر الاجتهاد انه اذا كان الملف جاهزاً للبت به بعد وضع التقرير والمطالعة والملاحظات عليهما في حال وجدت، فانه لا يجوز قبول طلب التدخل أو الإدخال، على عكس الحالة التي ترى فيها الهيئة الحاكمة ان الملف غير جاهز للبت به وانه يقتضي فتح المحاكمة استكمالاً للمزيد من التحقيقات والاجراءات بشأنه. وهذا الموقف ينسجم مع ما ورد في قانون اصول المحاكمات المدنية في المادة ٤١ منه التي نصت على ان التدخل أو الإدخال جائز في جميع مراحل المحاكمة وحتى ختامها^(٥).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢، شركة مطاحن التاج ورفاقها/الدولة، م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٤٦٩-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٤، انطوان عقيلي / الدولة، م.ش. قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٥/٤٠١-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/٢١ الجمعية الخيرية الثقافية/ المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى.

(٢) المادة ٤٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية الجديد

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢، شركة مطاحن التاج ورفاقها/الدولة، م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٤٦٩-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٤، انطوان عقيلي / الدولة.

(٤) م.ش. قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٥/٤٠١-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/٢١ الجمعية الخيرية الثقافية/ المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى.

(٥) م.ش. قرار اعدادي رقم: ٢٠١٦/٣٨١-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٧/١٣ شركة الناعورة العقارية ش.م.ل./ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل.

يرتبط طلب التدخل بالطلب الأصلي، فإذا ردت المحكمة الطلب الأصلي فهي ملزمة برد طلب التدخل المتعلق به، وإذا تنازل المدعي الأصلي عن الدعوى والحق، فإن التدخل يسقط تبعاً لسقوط الدعوى الأصلية^(١)، بل إن مجلس شورى الدولة يرفض طلب التدخل إذا كانت المراجعة الأساسية مردودة شكلاً^(٢)، ويقتصر طلب التدخل على تأييد وجهة نظر الجهة المستدعية من دون ان يكون للجهة طالبة التدخل الحق في التقدم بطلبات ذاتية مستقلة عن مطالب الجهة التي تؤيدها^(٣).

وفي القضايا المتنازع الانتخابي فإن طلب التدخل يكون من حيث المبدأ مقبولاً إذا تقدمت به البلدية المطعون بصحة انتخابها أو انتخاب أحد أعضائها، ومن المرشح المطعون بصحة انتخابه ومن الناخبين في القرية، ولهذا قبل مجلس شورى الدولة طلب التدخل الوارد من بلدية عين سعادة في المراجعة التي ترمي إلى إبطال القرار المطعون فيه والمتعلق باعتبار المستدعية ريما داوود مستقبلاً من عضوية مجلس بلدية عين سعادة " بسبب نقل قيودها بالزواج، " بحيث تُعتبر بلدية عين سعادة في ضوء ما تقدم، معنية بموضوع المراجعة الحاضرة التي من شأنها أن تؤثر في وضعيتها أو مركزها القانوني، وتصبّ في مصلحة بلدية عين سعادة التي يهتما أن يستمر مجلسها البلدي في أدائه لمهامه، باعتبار أن عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه من شأنه أن يؤدي إلى حلّ المجلس البلدي لبلدية عين سعادة^(٤)، لكنه ردّ طلب التدخل من طالب تدخل كان قد استقال من عضوية مجلس بلدية فالوفا - خلوات فالوفا وقُبلت استقالته، فإنه لا يتمتع

(١) د. حلمي الحجار - القانون القضائي الخاص - م ١ طبعة العام ١٩٩٨ ص ٣٨٤ .
(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٩/٥٥٣-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة - المديرية العامة للآثار.
(٣) م.ش. قرار رقم : ٢٠٠٩/٣٠١-٢٠١٠، تاريخ : ٢٠١٠/٢/٢٣ علي قاسم ورفاقه/ الدولة - وزارة الاتصالات.

(٤) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٥/٣٠٢-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٢/١١ ريما يوسف داوود/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

بالصفة والمصلحة للتدخل في المراجعة المتعلقة باعتبار تسعة من أعضاء المجلس البلدي في فالوغا- خلوات فالوغا مستقلين حكماً وبحلّ المجلس المذكور^(١).

ثانياً: التدخل أمام المجلس الدستوري

إذا كان طلب التدخل جائز أمام القضاء الإداري، فهو غير جائز أمام المجلس الدستوري في مراجعات الطعن بدستورية القوانين لأنه لا يوجد خصومة أو جهة مستدعى ضدها، وكذلك لا يمكن قبول لوائح دفاعية أو طلبات تدخل دعماً للجهة الطاعنة أو مدافعة عن القانون المطعون فيه. مع الإشارة إلى أنه بدأت هيئات المجتمع المدني تتحرك بطلبات تدخل غير مباشر من خلال التقدم بمذكرات تتضمن ملاحظاتها حول القانون المطعون فيه، ولكن المجلس حتى تاريخه يتمتع عن استلام وتسجيل هذه المذكرات، وإن كان مضمونها يصل إليه عبر وسائل الإعلام بحيث يطلع على الحجج المدلى بها وأحياناً يأخذ المجلس بهذه الحجج دون أن يذكرها في حيثيات القرار عند تلخيص إدلاءات الفرقاء.

أما في مراجعات الطعون الانتخابية، ف قضى المجلس الدستوري أنه ينتقي جواز قبول التدخل أو طلب الإدخال في المراجعات التي تقدم إلى المجلس الدستوري من قبل المتنازعين بعد انصرام مهلة قبول المراجعة القانونية، وأنه عندما يضع المجلس يده على الدعوة بعد تشكيل الخصومة تكون له الصلاحيات الكاملة في التحقيق في الطعن توصلأ إلى الحقيقة ويعود له وحده حق الإدخال بعد انصرام مهل المراجعة إذا استدعت وجهة الحق هذا التدبير^(٢)، وحيث لا وجه لتقديم مراجعة الطعن الانتخابي بوجه مرشح خاسر،

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٤٢٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٤/٧ سميير غانم ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٧/١٤ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب ابراهام دده يان - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٢٧.

لأن المجلس اما ان يرد المراجعة واما ان يعلن فوز احد الخاسرين واما ان يقرر ابطال الانتخاب واعادته، فإن المجلس غالباً ما يعتمد إلى رد طلب ادخال المرشح الخاسر^(١).

المطلب الثاني: مهل تقديم المراجعة القضائية

إن الأصول والقواعد التي ترعى مهلة المراجعة القضائية هي أصول وقواعد دقيقة المعالم وواضحة القيود، بحيث ينتج عن عدم مراعاة المهل ردّ المراجعة شكلاً، وتسري قواعد المهل على كافة العلاقات في المجتمع سواءً العلاقات الخاصة بين الأفراد أو العلاقات في نطاق القانون العام.

وكانت الغاية من حصر التقاضي بمهل محددة عائد إلى السعي إلى ضمان الاستقرار القانوني، بحيث يرى المشتري أن المحافظة على الاستقرار القانوني يكون أولى بالعناية من ضمان قواعد المشروعية، ولهذا تحددت مهلة للطعن بالعمل القانوني وبخلال هذه المهلة يكون من الجائز لكل من له صفة أو مصلحة حق الطعن بالعمل، بحيث تكون الأولوية في هذه المرحلة للمشروعية إذ لا يفترض بهذه خلال هذه المهلة القصيرة أن يكون قد تحقق الاستقرار القانوني، ولكن بعد انقضاء مهلة الطعن التي قدرها المشتري تتقلب الوضعية حيث يرى المشتري أن من الأفضل رؤية عدم الشرعية من رؤية عدم الاستقرار، فالمصلحة الإجتماعية يكون المساس بها أقل أهمية عند الإبقاء على قاعدة غير مشروعة، من المساس بالأوضاع المكتسبة، وفي نهاية المطاف تتم التضحية بالشرعية في سبيل ثبات الأوضاع المكتسبة. وبسبب خطورة قواعد المهل، لم يكن تقريرها عمل الأفراد أو الاجتهاد، وإنما هو عمل المشتري الذي يحدد مهل الطعن على سبيل الالتزام، وكانت قواعد المهل من فئة القواعد المتصلة بالنظام العام بحيث لا يمكن الالتفاف على هذه القواعد أو مخالفتها.

ونستعرض فيما يلي قواعد المهل أمام المجلس الدستوري، ثمّ امام مجلس شورى الدولة.

(١) م.د. قرار رقم ١٣ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الطعن بصحة نيابة النائب سليم سلهب المعلن فوزه عن المقعد الماروني في المتن في دورة العام ٢٠٠٩.

الفقرة الأولى: مهلة تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري

ان المهل المقررة لمراجعة المجلس الدستوري هي وجيزة ومحددة والزامية واسقاطية، ما يتطلب التقيد بها في مواعيدها من السلطات كافة.، وذلك حفاظاً على مبدأ الأمان التشريعي، وأن التزام كل الاستحقاقات الدستورية دون استثناء وفي مواعيدها هو ركيزة الشرعية الدستورية^(١). لذا ويهدف ضمان الامان التشريعي وردت مهل قصيرة والزامية سواءً في إطار الرقابة على دستورية القوانين أو للتقدم بالطعون الانتخابية وهي مهل ملزمة تحت طائلة رد المراجعة شكلاً^(٢).

تولى قانون إنشاء المجلس الدستوري تحديد مهل الطعن أمام هذا المجلس، وقسمها إلى ثلاثة أنواع: مهل الطعن بالقوانين، مهل الطعن بنتائج انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب، ومهل الطعن بنتائج الانتخابات النيابية. ولم يجز هذا القانون تمديد المهلة أو قطعها لأي سبب كما هو الحال بالنسبة لقطع مهل الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

أولاً: مهلة الطعن بالقوانين

لم يرد في الدستور اللبناني تعيناً لمهلة الطعن أمام المجلس الدستوري، حيث تركت المادة ١٩ من الدستور للقانون تحديد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته، وقد تولت المادة ١٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ إنشاء المجلس الدستوري تحديد هذه المهلة عندما نصّت على أن: "...تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانونياً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً. إلا أن هذه المهلة القصيرة تحدّ من قدرة المجلس الدستوري على ممارسة صلاحياته في الرقابة على دستورية القوانين، وقد أدت عملياً إلى تعطيل الرقابة الدستورية المنوطة بهذا المجلس.

(١) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- كتاب المجلس الدستوري ٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ٤٤٧.

(٢) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية المرجع السابق ص ٤٦٢.

بحسب النص فإن مهلة الطعن تسري من تاريخ النشر، النشر هو الإجراء الذي يراد به إعلام الكافة بالعمل القانوني لتسري عليهم أحكامه. فالنشر يعتبر دائماً كافياً بحد ذاته لإعلام الكافة بهذا العمل عندما يجري بواسطة الجريدة الرسمية. والنشر في الجريدة الرسمية يبقى هو الأصل والقاعدة المتبعة لنشر القوانين والأعمال الإدارية ذات الصفة العامة التي أوجب القانون نشرها لاسيما تلك الصادرة عن السلطات المركزية حيث تدخل أحكامها حيز التنفيذ من تاريخ نشرها^(١). وفي اجتهادات ما تضمنت أن النشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للأنظمة والقوانين هو الذي يعطيها الصيغة التنفيذية وأنه لا يمكن الإدلاء بها طالما أنها لم تنشر^(٢). أو أنها تعلق نفاذ العمل الإداري على النشر في الجريدة الرسمية^(٣). وقد ورد في المادة ١/فقرة ١ المعدلة من المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٣٩ إن القوانين والمراسيم تصبح ... مرعية الإجراء في جميع أنحاء الجمهورية اللبنانية في اليوم الثامن الذي يلي نشرها في الجريدة الرسمية ما لم يكن هناك نص مخالف.

يتم إصدار القانون بمرسومٍ يحمل توقيع رئيس الجمهورية وتوقيع رئيس الحكومة، عملاً" بما نصت عليه المادة ٥١ من الدستور بقولها: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة بالدستور بعد ان يكون وافق عليها المجلس ويطلب نشرها. وعملاً بالفقرة الثانية من المادة ٥٤ فإن مرسوم إصدار القانون يشترك في التوقيع عليه رئيس الحكومة، أي أنه استثنى هذه الصلاحية من موجب التوقيع الوزاري الإضافي الذي تنص عليه الفقرة الأولى من المادة ٥٤ فيما خص أعمال رئيس الجمهورية. أما المدة التي يقتضي على رئيس الجمهورية ان يصدر وينشر القانون في خلالها، فهي التي حددتها المادة ٥٦ من الدستور بما نصه: "رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية

(١) م.ش. قرار رقم ٨٦٢ تاريخ ١ أيلول ٢٠٠٤، رياض نعيم/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٦ م ١ ص ٢٨٢.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٧١ تاريخ ٥ تموز ١٩٧١، عمر الولي/ الدولة، م.إ. ١٩٧١ ص ١٣٧.

(٣) م.ش. قرار رقم ٩٣٩ تاريخ ١٢ تموز ١٩٦٨، شركة مركري/ الدولة-وزارة الصحة ونقابة مستوردي الأدوية وأصحاب المستودعات في لبنان، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٧٤.

في خلال شهر بعد إحالتها الى الحكومة. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً" بوجود استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة أيام".

وبحسب هذه المادة فإن صلاحية الإصدار هي لرئيس الجمهورية ولم نلاحظ أنها فوضت سلطة أخرى صلاحية إصدار القوانين أو طلب نشرها، حيث ورد في اجتهاد المجلس أن الإصدار هو الإثبات الرسمي لوجود القانون الذي أقره مجلس النواب، وذلك بتوقيع رئيس الجمهورية عليه، لوضعه موضع التنفيذ، وبما أن الإصدار بموجب المادتين ٥١ و ٥٦ من الدستور، حق دستوري منحه الدستور لرئيس الجمهورية، حيث ميز الدستور بين الإصدار والنشر، فجاء في المادتين ٥١ و ٥٦ منه ما يأتي: «يصدر رئيس الجمهورية القوانين... ويطلب نشرها»^(١) ولما كانت قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، وهي لا تقبل التفويض إذا كانت صلاحية دستورية، كما لا تقبل التأويل أو التفسير بغياب النص الصريح، فإن هذا يعني أن أحداً -غير رئيس الجمهورية- لا يملك صلاحية إصدار القوانين وطلب نشرها"^(٢)، وفي حال انقضاء المهلة المحددة دستورياً لإصدار اي قانون او طلب اعادة النظر فيه دون ان يبادر رئيس الجمهورية الى اي من القرارين، يعتبر القانون نافذاً حكماً وواجب النشر دون اي معاملة اضافية^(٣)، ولكي يعتبر القانون نافذاً حكماً بدون توقيع رئيس الجمهورية لا بدّ أن تتقضي المهلة المحددة لرئيس الجمهورية لإصداره، أي يجب أن تتقضي كامل المهلة المحددة في الدستور، وبالفعل ردّ المجلس الدستوري المراجعة التي تقدّم بها رئيس الجمهورية طعناً بقانون الإجراءات تاريخ ٨/٥/٢٠١٤ ، لكون القانون المطعون فيه غير نافذ لنشره في الجريدة الرسمية قبل انقضاء مهلة الشهر المحددة في المادة ٥٧ لاعتبار القانون نافذاً حكماً وواجب لنشر بسبب امتناع رئيس

(١) م.د. قرار رقم ٦ /٢٠١٤ تاريخ ٦ /٨ /٢٠١٤ الصادر في الطعن قانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد ٢٧ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠١٤.

(٢) عصام نعمة إسماعيل- ملاحظات شكلية حول نشر مرسوم متعلق بإنشاء محكمة خاصة للبنان - مجلة الحياة النيابية العدد ٦٢ آذار ٢٠٠٧.

(٣) م.د. قرار رقم ٣ /٢٠٠١ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١ الصادر في مراجعة إبطال قانون تعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ١٨ /٨ /٢٠٠١

الجمهورية عن إصداره أو ردّه إلى مجلس النواب^(١)، وقد خالف د. انطوان مسرة هذا الحكم معتبراً أن النشر هو معاملة أساسية فقط لجهة نفاذ القانون والاعلان عنه، أما الاصدار يرتبط بإرادة صاحب الحق في الاصدار وهذه الارادة لرئيس الجمهورية، وبما ان اصدار القوانين هو من مهام رئيس الجمهورية ويرتبط بالعلاقات بين السلطتين التشريعية والاجرائية فلا ينظر تاليا المجلس الدستوري في دستورية الاصدار او النشر الا في الحالات حيث يظهر في مضمون القانون تباين بين النص الذي تم اقراره في مجلس النواب والنص المنشور أو يحصل ضرر ناتج عن نشر القانون خلافا لما ورد في القانون بالذات حول شروط ومهل نشره. كما أن القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢ الذي "يتعلق بمهل نشر القوانين والمراسيم والقرارات في الجريدة الرسمية"، تطبيقاً للمواد ٥١ و٥٦ و٥٧ من الدستور، الذي يميز بين النشر والاصدار. لذا فإن من صلاحية المجلس الدستوري النظر في الطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها الذي هو اجراء اداري^(٢). وتاريخ النشر الذي يعتدّ به هو التاريخ الحقيقي وليس التاريخ المكتوب على عدد الجريدة الرسمية إذ قد يختلف تاريخ العدد عن التاريخ الفعلي لصدور هذا العدد، ففي هذه الحالة نعتد التاريخ الفعلي.

وهذا الموقف أكده المجلس الدستوري بمعرض نظره في مراجعة الطعن بقانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٦، الذي نشر في ملحق للعدد ٧ من الجريدة الرسمية، ويحمل هذا الملحق تاريخ ١٥ شباط ١٩٩٦. فلقد تبين أن العدد ٧ الأساسي من الجريدة الرسمية قد صدر بتاريخ ١٥ شباط ١٩٩٦، وأن الملحق الخاص لهذا العدد ٧ الذي نشر فيه قانون الموازنة العامة قد حمل ايضاً التاريخ ذاته، وقد تبين للمجلس الدستوري أن مندوب المجلس النيابي قد تسلم الأعداد العائدة للملحق رقم ٧ من الجريدة الرسمية للعام ١٩٩٦ بتاريخ ١٩٩٦/٢/٢٦، وأن هذا التسلم مهور بتوقيعه. وحيث أن ذلك يفيد أن الملحق الذي يحوي القانون المطعون فيه قد صار تسليمه إلى المجلس النيابي في يوم

(١) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣ الصادر في مراجعة إبطال قانون الاجارات تاريخ ٢٠١٤/٥/٨.

(٢) مخالفة د. انطوان مسرة في مراجعة الصادر فيها القرار رقم ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣ الصادر في مراجعة إبطال قانون الاجارات تاريخ ٢٠١٤/٥/٨.

١٩٩٦/٢/٢٦، الأمر الذي يثبت واقعة النشر في موعد لا يتجاوز هذا التاريخ. وأن هذا التاريخ يكون، والحالة هذه، المنطلق لسريان مهلة المراجعة القانونية. بخاصة وأن المادة السادسة من قانون الأصول المدنية تدعو إلى إتباع القواعد العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وجد نقص في القوانين والقواعد الأخرى، وحيث أنه ينبغي اعتماد حساب المهل على الوجه المبين في قانون الأصول، ولما كانت المراجعة المقدمة من السادة النواب طعناً بقانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٦، والمسجلة في قلم المجلس بتاريخ ١٥ آذار ١٩٩٦، تكون قد وردت خارج مهلة الخمسة عشر يوماً القانونية، وينبغي بالتالي ردها شكلاً^(١).

أما المرجع الذي يتولى النشر، فلقد حسم المجلس الدستوري للخلاف حول تعيين هذا المرجع، حيث قضى بأن النشر في الجريدة الرسمية هو الإعلان عن دخول القانون حيز التنفيذ، بعد إصداره، وبما أن الدستور، قبل تعديله في العام ١٩٩٠، نص في المواد ٥١ و٥٦ و٥٧ على النشر، ولم يأت على ذكر الإصدار، وكان المقصود بالنشر الإصدار، لأن القاعدة الدستورية هي الإصدار وليس النشر الذي يأتي بعد الإصدار، وقد جاءت كلمة «نشر» خطأً في ترجمة كلمة Promulgation أي الإصدار وليس publication أي النشر، وقد صحح هذا الخطأ ضمن التعديلات التي أدخلت إلى الدستور في العام ١٩٩٠،

وبما أن عبارة «وجب نشره»، الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور، تعني حكماً أنه لم يعد هناك حاجة لكي يطلب رئيس الجمهورية نشر القانون، كما هي في حالة إصداره عملاً بأحكام المادة ٥٦ من الدستور، وبما أن نشر القانون، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور، أمر وجوبي تتولاه السلطة المولجة بالنشر والمسؤولة عنه، وهي رئاسة مجلس الوزراء كون الجريدة الرسمية من الأجهزة التابعة لها^(٢).

(١) م.د. قرار رقم ٩٦/٢ تاريخ ١٩٩٦/٤/٣ الصادر بالطعن في القانون رقم ٤٩٠ (الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام ١٩٩٦- المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٥٣.

(٢) م.د. قرار رقم ٦ تاريخ ٢٠١٤ / ٦ / ٨ الصادر في الطعن قانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد ٢٧ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠١٤.

ثانياً: مهلة الطعن بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب

بيّنت المادة ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري كيفية تقديم مراجعة الطعن بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل. وأوجبت أن يكون استدعاء الطعن موقِعاً منهم شخصياً وأن يقدم إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج تحت طائلة رده شكلاً. إن تقصير المهلة وحصرها بأربع وعشرين ساعة له غاية مثلى تتجلى بعدم ترك مركز الرئاسة شاغراً لفترة تتجاوز أيام معدودة، فكانت كامل فترة الطعن مع إصدار الحكم لا تتجاوز الأربعة أيام وهذا دليل ساطع لا يقبل النقاش في كون الشغور ولو لأيام في موقع الرئاسة هو من المحرمات.

لم يسبق أن جرى التقدم بمراجعة طعن بانتخاب رئاسة الجمهورية ولا رئاسة مجلس النواب، بالرغم من إعلان نواب عدم دستورية انتخاب الرئيس ميشال سليمان، وكذلك عدم دستورية التمديد للرئيسين الياس الهراوي واميل لحود.

ثالثاً: مهلة الطعن بصحة الانتخابات النيابية

"يقدم الطعن في صحة نيابة نائب منتخب من اي مرشح منافس خاسر في دائرته الانتخابية، إلى رئاسة المجلس الدستوري في مهلة أقصاها ثلاثون يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب في الدائرة المذكورة.." (المادة ٤٦ من النظام الداخلي المجلس الدستوري الموافقة للمادة ٢٤ من قانون إنشاء المجلس الدستوري)، ولا يكون هذا الطعن مبرراً لتعليق ممارسة مهام النيابة، حيث يعتبر المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات (المادة ٢٦ من قانون إنشاء المجلس الدستوري).

أما آلية إعلان النتائج فلقد حددتها المادة ١٠١ قانون الانتخابات النيابية التي نصّت على أن ترسل النتائج مع المحضر النهائي والجدول العام الملحق به فوراً إلى وزارة الداخلية

والبليات التي تتولى إعلان النتائج النهائية الرسمية وأسماء المرشحين الفائزين، ويبلغ الوزير هذه النتيجة فوراً إلى رئيس مجلس النواب وإلى رئيس المجلس الدستوري. وإعلان النتيجة النهائية للانتخاب يجب أن يكون مكتملاً وصحيحاً وغير مشوب بأي لبس ومتسماً بالدقة والوضوح الناقلين للتأويل تحت طائلة عدم الاعتداد به تأسيساً على المبدأ المسلم به فقهاً واجتهاداً أنه لا بدء لسريان أي مهلة في المراجعات القضائية إلا إذا كان التبليغ أو الإعلان جرى بصورة صحيحة^(١). ومن أجل احتساب المهل تطبق القواعد القانونية العامة التي ترعى عملية سريان المهل التي تستوجب عدم إدخال اليوم الذي تعلن فيه نتائج الانتخاب في احتساب المهلة^(٢).

الفقرة الثانية: مهل الطعن أمام مجلس شوري الدولة

من القواعد الأساسية التي نصت عليها القوانين المتعاقبة لمجلس شوري الدولة هي المهلة التي يتوجب تقديم المراجعة خلالها تحت طائلة ردها شكلاً، ومسألة مهلة المراجعة تتعلق بالانتظام العام، وعلى القاضي إثارتها عفواً^(٣).

أولاً: مهل الطعن بالقرارات الإدارية

إن مهلة المراجعة لدى مجلس شوري الدولة هي شهران تبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ أو النشر، أما بالنسبة لقرار الرفض الضمني فإن مهلة الشهرين تبدأ اعتباراً من تاريخ انتهاء مهلة الشهرين على تسجيل كتاب ربط النزاع لدى الإدارة المختصة. ولم تُستثن من ذلك سوى القرارات العديمة الوجود التي بسبب جسامه العيوب التي تعثرها فإنها فقدت

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٧/٧ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب كميل زيادة - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٩١.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٢٣ تاريخ ٢٠٠٩/١١/١٢ بلدية فنيديق/ الدولة- وزارة البيئة.

حصانة حظر الطعن خارج مهلة الشهرين حيث تستطيع الإدارة سحبه في كل وقت كما يمكن لكل ذي مصلحة الطعن به أمام القضاء دون التقيد بشرط المهل^(١).

١ - سريان مهلة المراجعة

يقتضي التمييز بشأن سريان مهلة المراجعة ما بين القرار أو المرسوم التنظيمي وبين القرار الفردي. فالقرار التنظيمي لا ينتج أية مفاعيل بالنسبة للأفراد، ولا تسري مهلة الطعن به إلا من تاريخ نشره أصولاً^(٢)، فلا تسري مهلة الطعن بالقرار التنظيمي غير المنشور في الجريدة الرسمية^(٣). فإذا لم يستوفِ إجراءات النشر المطلوبة، فإن هذا سيعيب دخوله حيز التطبيق، لأن الهدف من النشر هو "تأمين إبلاغ الأشخاص المعنيين، فالنشر في الجريدة الرسمية إنما هو معاملة إدارية خارجة عن العناصر التكوينية المذكورة، ولا تزيد شيئاً على وجود القانون لكنها تؤمن الإطلاع عليه وتعطيه قوة التنفيذ التي تسري عندئذ في المجالات المعد القانون أن يسود فيها"^(٤). ولصحة النشر يجب أن ينشر القرار كاملاً أي أن ينشر مع ملاحقه الإضافية إذا كان له ملاحق. فإذا لم تنشر الجداول الملحقة في الجريدة الرسمية، فإن نشر نص القرار وحده لا يسري عليها ولا يعفي من وجوب نشرها لتسري مهل الطعن بشأنها^(٥). كما أن نشر القرارات التنظيمية التطبيقية لنظام إداري لم يسبق للإدارة نشره لا يجعل من هذه القرارات غير قانونية، لكنها تكون غير قابلة للتطبيق حتى صدور النظام الإداري التي صدرت تطبيقاً له^(٦).

(١) مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٢، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ١٥.

(٢) م.ش.. قرار رقم ٢٣٨، تاريخ ٨٤/١١/١٢، جوزف أبو خليل/الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٥، ص ٢١٠.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٠٩ تاريخ ٢٠٠٩/٩/١١ شركة هولسيم/ الدولة.

(٤) مجلس عدلي قرار تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٧٣ - ن.ق. ١٩٧٣ ص ١١٨٧.

(٥) م.ش. قرار رقم ١٥٠ تاريخ ٨ حزيران ١٩٦٠، جورج جلاذ وشركة معامل البيرة الماسة/ المجلس الأعلى للجمارك، م.إ. ١٩٦٠ ص ١٦٥.

(٦) C.E. 20 mai 1996, Synd. Union des personnels de surveillance d'encadrement pénitentiaire et postulants, DA 1996, comm. 406.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية، فإن مهلة الطعن بها تبدأ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ^(١)، فإذا لم يبلغ إلى المعني به فلا تسري مهلة الطعن بهذا القرار^(٢). يتم إبلاغ القرار الإداري الفردي إلى الشخص المعني^(٣)، كما يعتبر التنفيذ من قبل صاحب العلاقة بمثابة تبليغ^(٤). ولكي يؤدي هذا التبليغ مفعوله القانوني، يجب أن يتم وفقاً للأصول المتبعة في التبليغات الإدارية وأن يكون كاملاً بحيث يتمكن صاحب العلاقة من الاطلاع على القرار المبلغ ومضمونه والمرجع الذي أصدره^(٥). وإذا كانت مهلة الطعن بالقرار الفردي تسري من تاريخ تبليغه إلى المعني به أو تنفيذه من قبله^(٦) فلا شيء يحول دون حق المستدعي بالطعن بالمرسوم الفردي الذي يعنيه، حتى قبل إبلاغه منه حسب الأصول، باعتبار أن القرار المطعون فيه يصبح نافذاً، وبالتالي قابلاً للطعن، من تاريخ صدوره. وأن سريان مهلة المراجعة بشأن القرار الفردي، من تاريخ نشره إنما يقتصر على الغير الذي يؤثر هذا القرار في مركزهم، ولا يتعداه إلى الشخص الذي يتناوله هذا القرار بصورة مباشرة^(٧) لأن نشر قرار فردي واجب إبلاغه شخصياً، في الجريدة الرسمية على فرض حصوله، لا يكفي ولا يُغني عن التبليغ، ولا يعفي الإدارة من موجب إبلاغه شخصياً على وجه قانوني إلى المعنيين به، ويعتبر غير صحيح ولا يُنتج آثاره تجاههم، وغير ساري المهلة بحق هؤلاء إلا من تاريخ إتمام هذه الإجراءات وعلمهم بالقرار على وجه قانوني كامل وأكد وفقاً للأصول القانونية^(٨). ولقد وسَّع الاجتهاد من مفهوم التبليغ، فاعتبره حاصلاً من تاريخ علم صاحب العلاقة أو الشخص الثالث

(١) م.ش. قرار رقم ١٨ تاريخ ١٣/١٠/١٩٩٩ بيار ريونس ورفاقه/ الدولة وبلدية كفرصغاب.

(٢) م.ش. قرار ١٨٧ تاريخ ١٦/٢/٢٠٠٠، أحمد نسيين/ الدولة- وزارة المالية.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥١١ تاريخ ١٤/١١/١٩٥٦، جونري شاهين/ الدولة اللبنانية، م.إ. ١٩٥٧ ص ٥١.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٢٧، تاريخ ١٨/١/٩٥، موريس صفيير/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٦، ص ٢٣٢- م.ش. قرار رقم ٢٤٠ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٩٥، فيليب مجاصص/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ٢٥١.

(٥) م.ش. قرار رقم ٩٤ تاريخ ٢٢ آذار ١٩٧٩ (غير منشور).

(٦) م.ش. قرار رقم ٩٨-٩٩/٤٦٢ تاريخ ٢١ نيسان ١٩٩٩، بولس طوق/ مكتب الفاكهة، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ٢ ص ٤٧١.

(٧) مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٢، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ١٥.

(٨) م.ش. قرار رقم : ٢٠١٥/٧٨٠-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٤ نخلة إدمون هاشم/ الدولة- رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الثقافة.

بالقرارات أو علمه بتنفيذها أو اطلاعه عليها بأي طريقة نشر، شرط ثبوت صحة هذا الاطلاع وهذا العلم من معطيات الملف، كما اعتبر من ناحية أخرى أن الشخص الثالث يعتبر مبلغاً إذا تولدت لدى القاضي قناعة بأنه كان على علمٍ بمندرجات القرار كأن تكون بحوزته نسخة عنه^(١).

٢- حساب مهلة المراجعة

تطبق في حساب مهلة المراجعة لدى مجلس الشورى ذات القواعد المعمول بها في قانون أصول المحاكمات المدنية^(٢)، حيث جاء في اجتهادٍ حديث: إن مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة ٦٩ من نظام هذا المجلس تبدأ في اليوم التالي للتبليغ أو حدوث الواقعة القانونية التي تعتبر منطلقاً لبدء المهلة القانونية وتنتهي في اليوم المقابل له من الشهر الذي تنتهي فيه المهلة (عملاً بأحكام المادتين ٦ و ٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية)^(٣). وعليه، وبمقتضى المبادئ العامة التي كرستها الأصول المدنية، فإن اليوم أو الساعة اللذين يكونان مبدأً للمهلة لا يدخلان في حسابها، أما اليوم أو الساعة اللذين تنتهي فيهما المهلة فيدخلان في حسابها^(٤). وإذا إنتهت المهلة في يوم عطلة فتعود لأول يوم عمل يلي هذه العطلة^(٥). وبالنسبة للمهل المحددة بالأشهر، فتحسب من اليوم الذي يبدأ فيه سريانها إلى اليوم الذي يقابله من الشهر الذي تنتهي فيه،

(١) م.ش. قرار رقم ٩٨/٣٣٨-٩٩، تاريخ ١٧/٢/١٩٩٩، إيلي حكيم وأخوته/بلدية قرنة شهوان، م.ق.ا. ٢٠٠٣، ص ٣٣٤.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٣، تاريخ ١٧/١/٥٨، بلدية بيروت/شيوخ، م.ا. ٥٨، ص ٧٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٧٥/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٣، انطوان افرام باهو/ الدولة - وزارة المالية(المجلس الاعلى للجمارك)- م.ش. قرار رقم: ٧٦/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٣، الدكتور عبده بطرس أبو زيد/ الدولة - وزارة السياحة.

قانون أ.م.م. المادة ٤١٧: " تحدد مهل الإجراءات القضائية بالأيام أو بالأشهر أو بالسنين، أو أيضاً بالساعات. تحسب المهلة المحددة بالأيام من منتصف ليل ابتداء المهلة إلى منتصف ليل اليوم المعين لانتهائها.

تحسب المهلة المحددة بالأشهر أو السنين من يوم ابتدائها في أحد الأشهر أو السنين إلى اليوم المقابل له في الشهر أو السنة التي تنتهي فيها المهلة. وإذا لم يوجد يوم مقابل فتنتهي المهلة في آخر يوم من الشهر.

تحسب المهلة المحددة بالساعات من الساعة التي ابتدأت فيها الساعة المعينة لانتهائها".

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٢٠، تاريخ ٢٢/١٠/٦٩، أسادور دافيديان/الدولة، م.ا. ٦٩، ص ١٦٩ .

(٥) م.ش. قرار رقم ١٤، تاريخ ٣١/٣/٧٨، بلدية بيروت/عارف الخشن

عملاً بالمادة ٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية، وليس بعدد الأيام بإعتبار أن كل شهر ثلاثين يوماً^(١).

وبالنظر لوجود تشريع واضح في القوانين اللبنانية في هذا الشأن فلا مجال للأخذ بالإجتهاادات والنصوص الأجنبية^(٢). ونظام المجلس لا يضع مجالاً إلا للقول بأن مهلة الشهرين المعطاة للطعن في القرار الضمني تبدأ بذات الوقت الذي تنتهي فيه مهلة الشهرين المبتدئة يوم ربط النزاع ولا يعني ذلك النص أن مهلة الأربعة أشهر تصبح أربعة أشهر ويوم^(٣).

ولكن، ليس ما يمنع من تقديم المراجعة قبل إنقضاء مهلة الشهرين المعطاة للإدارة للجواب على مذكرة ربط النزاع، شرط أن لا يبيت بها إلا بعد إنقضاء هذه المهلة، وتقديم المراجعات بذات يوم تقديم مذكرة ربط النزاع لا يحول دون اعتبار سكوت الإدارة مدة شهرين بمثابة قرار ضمني بالرفض وتعتبر المراجعة القضائية موجهة ضده^(٤).

فالاستباق في تقديم المراجعة القضائية، إذن يقتصر مفعوله على تحميل صاحب العلاقة نفقات الدعوى وليس إلى ردها شكلاً^(٥). فلا شيء يحول دون قبولها شكلاً طالما أن النظر فيها يحصل بعد انصرام المهلة للتقرير بشأن ربط النزاع^(٦).

٣- قطع مهلة المراجعة

(١) م.ش. قرار رقم ٩٦٦، تاريخ ٦/٦/٦٣، الدولة/جوزف حبيقة، م.إ. ٦٣، ص ٢١٢ - م.ش. قرار رقم ٢٩٨، تاريخ ٢٣/٢/٦٥، م.إ. ٦٥، ص ٦٢ - م.ش. قرار رقم ١٨٥، تاريخ ٦/٦/٦٩، سابا/الدولة م.إ. ٦٩، ص ١٥٠.

قانون أ.م.م. المادة ٤١٨: "لا يدخل في حساب المهلة المعينة بالأيام أو بالأشهر أو بالسنين يوم التبليغ أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرباً لها. كذلك لا تدخل في حساب المهلة المعينة بالساعات الساعة التي ابتدأت فيها. تنتضي المهلة بانقضاء اليوم الأخير أو الساعة الأخيرة منها.

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٦٩، تاريخ ١٤/٧/٧٠، ف.د./الدولة، م.إ. ٧٠، ص ١٥٨

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٣، تاريخ ٢٣/١٧/٥٨، بلدية بيروت/سعاد شبعو، م.إ. ٥٨، ص ٧٦.

(٤) م.ش. قرار رقم ٣٧٦، تاريخ ٧/١٢/٧٩، الدولة/يوسف سماحة

(٥) م.ش. قرار رقم ٤٦، تاريخ ٢٥/١٠/٧١، أسعد عويدات/الدولة وإدارة الجمارك العامة، م.إ. ٧٢، ص ١٣

(٦) م.ش. قرار رقم ٥٨٧، تاريخ ٣/٦/٩٩، ابراهيم البعينو/ مصلحة مياه أدونيس، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٣ ص ٦٣٢

- بموجب المادة ٧١ من نظام مجلس شورى الدولة تنقطع مهلة المراجعة :
- إذا تقدّم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، ولا تنقطع المهلة الا بسبب مراجعة واحد.
 - أو إذا طلب ضمن المهلة المعونة القضائية،
 - أو إذا تقدّم بمراجعة لدى محكمة غير صالحة،

لما كانت مهلة المراجعة تتعلق بالانتظام العام، فإنه لولا هذا النص التشريعي الذي يجيز قطع المهلة، فإنه كان يستحيل تقرير هذا الانقطاع لسريان مهلة الطعن، وهذه الحالات هي على سبيل الحصر، بحيث لا يحق للمستدعي الاستفادة من أكثر من تمديد واحد للمهلة وفق ما نصّت عليه صراحة المادة المذكورة^(١).

ويعتبر الإجتهد أن كل مراجعة إدارية إستراتيجية أو تسلسلية بشأن قرار إداري لم يتم إبلاغه أو لم يعرف تماماً تاريخ إبلاغه لصاحب العلاقة، بمثابة التبليغ كما رتب المشترع على تقديم المراجعة الإدارية الإستراتيجية أو التسلسلية قطع مهلة المراجعة القضائية بشأن القرار المذكور بحيث تعتبر المهلة المنقضية كأنها لم تكن وتسري مجدداً وتغدو من تاريخ تقديمها، لتعود مهلة الطعن الى السريان وتبتدئ المهلة من جديد إعتباراً من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو صدور القرار الضمني بالرفض عملاً بأحكام المادة ٧١ فقرتها الأولى من نظام مجلس شورى الدولة. وأن سكوت الإدارة خلال مدة الشهرين إعتباراً من تاريخ استلامها إياها ينشأ عنه قرار ضمني بالرفض من شأنه قطع مهلة المراجعة القضائية، لتعود هذه المهلة الى السريان مجدداً إعتباراً من تاريخ صدور القرار الضمني فتبدأ مهلة الطعن بشأنه إعتباراً من هذا التاريخ^(٢). والمراجعة الإدارية لا تقطع المهلة إلا في معرض القرار الصريح حيث لا حاجة لربط

(١) م.ش. قرار رقم ٤٣٥، تاريخ ١/٤/٩٨، حسين عبدالله/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص ٤١٥.
(٢) م.ش. قرار رقم ٧٨٠/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ٤/٧/٢٠١٦ نخلة إدمون هاشم/ الدولة- رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الثقافة .

النزاع لاستصدار قرار للطعن فيه. والمذكرة التي تقدمت بها المستدعية هي في الواقع مراجعة ادارية تسلسلية من شأنها ان تقطع مهلة المراجعة^(١). وهذا الأمر نلاحظه أيضاً بشأن المراجعة المقّمة أمام محكمة غير مختصة، فإذا تقدم صاحب العلاقة بمراجعة لدى محكمة غير صالحة فإن مهلة المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة هي شهران تبتدئ مجدداً من تاريخ إبلاغه بالحكم بعدم الصلاحية^(٢). وأخيراً، تنقطع مهلة المراجعة في حال تقديم طلب المعونة القضائية، على أن تبدأ هذه المهلة من تاريخ إبلاغ طالب المعونة القرار القاضي بمنحه إياها أو برده طلبه^(٣). ونعود ونشدّد على أن أمر إحياء مهلة المراجعة القضائية يتطلّب وجوب تقديم المراجعة أو الطلب قبل انتهاء هذه المهلة، إن تقديم مذكرة إلى الإدارة المعنية بعد انقضاء مهلة الشهرين المحددة للطعن ليس من شأنها فتح باب المراجعة من جديد^(٤). أمّا بشأن القرارات التأديبية فإن مهلة الطعن فيها - إبطالاً أو نقضاً - هي ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغها إلى صاحب العلاقة (المادة ١١٢ من قانون مجلس شورى الدولة)، ولناحية انقطاع المهلة فقد قرر الاجتهاد الإداري أن أثر انقطاع المهلة الناتج عن المراجعة الإدارية يشمل أيضاً المهل الأخرى الخاصة ببعض المراجعات، كمراجعة الإبطال ضد القرارات الإدارية التأديبية. وذهب هذا الاجتهاد إلى اعتبار أنه إذا كان القرار المطعون فيه قراراً تأديبياً إدارياً، وبصفتيه هاتين، فإن المراجعة بشأنه هي مراجعة إبطال، تخضع لمهلة المراجعة المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ ولجهة حالات انقطاع المهلة لذات الأحكام المنصوص عليها في نظام مجلس الشورى^(٥)، ولكن اجتهاداً حديثاً لمجلس شورى الدولة اللبناني، لم يأخذ بهذا المنحى واعتبر أن مهلة المراجعة

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/١٥٦-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٦/١١/١٦ غادة الشدياق/الجامعة اللبنانية.
(٢) م.ش. قرار رقم ٩٠، تاريخ ٨٧/٥/١٣، فواد سمان/بلدية طرابلس، م.ق.إ. ١٩٨٩، ص ١٥٣؛ ش.ل. قرار رقم ١٥٨، تاريخ ٨٤/٧/١٢، جورج أبو متى/بلدية حاصبيا، م.ق.إ. ١٩٨٥، ص ٣٤٥.
(٣) م.ش. قرار رقم ١٧٦، تاريخ ٩٤/١٢/٢٢، كالوكيان/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٦، ص ١٧٨.
(٤) م.ش. قرار رقم ١٦٨، تاريخ ٩٢/٦/٢٢، محمد السنيورة/الدولة، م.ق.إ. ٩٢-١٩٩٣، ص ٤٣٣.
(٥) م.ش. قرار رقم ٥٢٣، تاريخ ٩٨/٥/١٤، هيام آغا/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص ٥٠١؛ ش.ل. قرار رقم ٤٠٤.

التأديبية هي مهلة خاصة، ولا تنقطع بتقديم مراجعة بشأنها أمام السلطة الإدارية المختصة^(١).

إلا أن مجلس شورى الدولة عاد وقبل قطع مهلة الطعن في المراجعات المتعلقة بالطعون الانتخابية، ومما جاء في هذا الحكم: "إن مهلة الخمسة عشر يوماً للطعن في نتائج هذه الانتخابات تنتهي بتاريخ ١٨/٦/١٩٩٨. وبما أن مذكرة ربط النزاع المقدمة بتاريخ ١٣/٦/١٩٩٨ تكون مقدمة ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً المنصوص عليها في المادة ٣٧ من القانون رقم ٩٧/٦٦٥. وبما أن تاريخ سريان مهلة المراجعة بعد انقطاعها بفعل تقديم مذكرة ربط النزاع يكون بعد انقضاء مدة الشهرين المعطاة للإدارة للجواب على هذه المذكرة^(٢).

ثانياً: مهلة الطعن بنتائج الانتخابات البلدية والاختيارية

نظم المشترع أصول الطعن بنتائج الانتخابات البلدية والاختيارية في ثلاثة قوانين، وهي قانون البلديات، قانون ٩٧/٦٦٥ ونظام مجلس شورى الدولة.

- المادة ٢٠ من قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧): يطعن بصحبة الانتخابات لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة

- المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ٢٩/١٢/١٩٩٧: يطعن بصحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة، وعلى هذا المجلس أن يفصل بهذا الطعن خلال مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تقديمه.

- المادة ١١٠ من نظام مجلس شورى الدولة: "تقدم اعتراضات الناخبين والمرشحين تحت طائلة الرد خلال مهلة خمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخابات ويكتفي باستدعاء خطي دون أي معاملة أخرى.

(١) م.ش. تاريخ ٢٣/٣/١٩٩٩، أسعد الحداد/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٣٩٥.
(٢) م.ش. قرار رقم ٩٨/٨-٩٩ تاريخ ٧/١٠/١٩٩٨ الدكتور حسن جبارة/ الدولة - وزارة الداخلية.

إن مهلة الطعن بالانتخابات البلدية هي مهلة قصيرة جداً وهي تعدّ من أقصر مهل الطعن أمام مجلس شورى الدولة بحيث تقدّم بخلاف مهلة ١٥ يوماً من تاريخ إعلان النتيجة^(١)، والنظر بهذه المراجعة يتم وفق الأصول الموجزة بحيث تصدر الأحكام خلال ستة أشهر، وهذا يدلّ على نية المشرع بتحقيق الاستقرار في العمل البلدي وعدم ترك المجالس البلدية مشغولة بالطعون الانتخابية لفترة تطول زمنياً.

يتبين من هذه النصوص أن المشرع قد حدد المهلة القانونية بالأيام، وهي مهلة مختصرة تقتضيها الضرورة المستمدة من طبيعة التنازع الانتخابي. وقد قرر مجلس الشورى، أنه عندما تنص المادة ٢٠ من قانون البلديات على أنه يجب أن يقدم الطعن خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي إعلان نتيجة الانتخاب رسمياً، وذلك خلافاً للقاعدة العامة التي تطبق المهلة الحرة. فإن قبول الطعن شكلاً مرهون بتقديمه ضمن الخمسة عشر يوماً وقبل إنقضائها لا بعد إنصرامها، فيكون اليوم الخامس عشر داخلياً في حساب المهلة، بمعنى أن اليوم الذي جرى فيه إعلان النتيجة وحده لا يدخل في هذا الحساب^(٢).

وفي انتخابات المجالس الأكاديمية في الجامعة اللبنانية فإن المادة ٨٤ من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية قد أجازت الطعن بنتائج الانتخابات أمام مجلس الجامعة ضمن ثلاثة أيام من تاريخ إعلانها وبيت بالاعتراض ضمن مهلة عشرة أيام من تاريخ تقديمه. ويمكن الطعن بقرار مجلس الجامعة وفقاً لأحكام المادة ٦٣ من نظام مجلس شورى الدولة. أي تطبق المادة ١١٠ من نظام مجلس شورى الدولة التي حددت مهلة الاعتراض على نتائج انتخابات المجالس الإدارية بخمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخابات. وبما أنه يستفاد من الأحكام القانونية المار ذكرها، أن مهلة الاعتراض على قرار مجلس الجامعة الصادر بنتيجة الطعن بنتائج الانتخابات العائدة لمجالس الفروع هي ١٥ يوماً

(١) م.ش. قرار رقم ١٤٨٤ تاريخ ١٢/٢١/١٩٦٣، اندره جورج الحلو/ الدولة- محافظ جبل لبنان، م.إ. ١٩٦٤، ص ٢٥.

(٢) م.ش. قرار رقم ٩٧/٧٩٩-٩٨، تاريخ ٢٠ اب ١٩٩٨، عمر كرم طالب ورفاقه / الدولة - وزارة الداخلية- منير محمد كنج ورفاقه.

من تاريخ تبلغ قرار مجلس الجامعة وحيث أن المهلة المحددة قانوناً بالايام هي مهلة مختصرة وتكون بخاصة كذلك في التنازع الانتخابي اذ يقتضي الفصل فيه باقصى ما يمكن من سرعة بالاستناد الى طبيعة هذا التنازع الخاصة، وهذه المهلة لا تكون حرّة ، تبدأ بصورة مبدئية بالسريان كما المهل الحرّة اعتباراً من اليوم اللاحق مباشرة لحصول الحدث المطلق لها ، الا ان اليوم الذي تنتهي فيه لا يدخل في احتساب مهلة المراجعة ، وعندما تنص المادة ١١٠ من نظام مجلس شورى الدولة انه يجب ان يقدم الطعن خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي اعلان نتيجة الانتخابات ، يعني ذلك ، وخلافاً للقاعدة العامة التي تطبق المهلة الحرّة ، ان قبول الطعن شكلاً مرهون بتقديمه ضمن الخمسة عشر يوماً وقبل انقضاءها لا بعد انصرامها ، فيكون اليوم الخامس عشر داخلاً في حساب المهلة بمعنى ان اليوم الذي جرى فيه اعلان النتيجة وحده لا يدخل في هذا الحساب^(١).

ثالثاً: الطعن برفض تسليم المرشح الوصل بالتصريح

حدد قانون الانتخاب اللبناني رقم ٤٤ / ٢٠١٧ (في مادته ٤٦) شروط قبول الترشيح، بحيث يتقدّم المرشح بتصريح بالترشيح إلى وزارة الداخلية والبلديات، موقعاً منه شخصياً ومصداقاً على توقيعه لدى الكاتب العدل وفقاً لنموذج يتضمن البيانات المحددة في المادة ٤٥ ، بعد ورود التصريح إلى وزارة الداخلية، تعطي الوزارة للمرشح إيصلاً مؤقتاً إشعاراً باستلام التصريح ومستنداته، وتبت الوزارة في تصاريح الترشيح ضمن مهلة خمسة أيام من تاريخ ورودها، ويترتب عليها في حال قبول الترشيح تسليم المرشح إيصلاً نهائياً بتسجيل تصريح ترشيحه، كما يترتب عليها في حال رفض تصريح الترشيح إعلام المرشح بأسباب هذا الرفض.

(١) م.ش. قرار رقم ٣٦٠/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ١٣/٤/٢٠١٠ الدكتور خالد خضر الخير/ الجامعة اللبنانية

وإذا انقضت مهلة الخمسة أيام على تسجيل تصريح الترشيح لدى الوزارة دون أن تصدر أي قرار بشأنه، فيعتبر هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بقبول الترشيح. ويترتب على الوزارة تسليم المرشح الإيصال النهائي بتسجيل ترشيحه.

وأما إذا رفضت الوزارة قبول تصريح الترشيح، للمرشح الحق ضمن مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه قرار الرفض الصريح، أن يراجع مجلس شورى الدولة باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم. وعلى هذا المجلس أن يفصل باعتراضه في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وروده، ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة^(١).

وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني أن رفض إعطاء المرشح الإيصال النهائي بالترشيح إذا تبين أن ترشيحه مخالف لأحكام القانون، فإن مخالفة القانون لا تقتصر على حالات عدم أهلية المرشح، وإنما تنشأ من أوضاع قانونية أخرى تجعل المرشح غير متلائم مع رسالة التمثيل الشعبي في حدود النظام العام اللبناني. وبناءً عليه قضى مجلس الشورى بصحة قرار وزارة الداخلية برفض إعطاء المرشح للإيصال النهائي في انتخابات العام ١٩٦٨ بعد تحقق انتمائه للحزب الشيوعي المنحل باعتبار أن نظام الأحزاب الشيوعية المذكورة وأهدافها تتعارض مع نظام الحكم المقرر بالدستور اللبناني والنظام العام اللبناني وأمن المجتمع وسلامته^(٢). لقد انتقد الفقه هذا الاجتهاد، لأنه غير متوافق مع كفالة الدستور والقانون في لبنان للحريات العامة والحقوق الفردية، لا سيما وأن من شأنه أن تصبح النشاطات السياسية معرّضة للتقدير والكيفية^(٣).

أما المرشح لعضوية المجلس البلدي والاختياري، فإن القائم مقام هو من يمنح المرشح إيصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح، الذي يصدر بخلال ثلاثة أيام من تقديم طلب الترشيح

(١) يراجع على سبيل المثال: م.ش. قرار رقم ٩٩٩ تاريخ ١٩٩٦/٨/٨ - مراد/الدولة- مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٨٠٧- م.ش. قرار رقم ١٠٠٠ تاريخ ١٩٩٦/٨/٨ - حدادة/الدولة- مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٨٠٨.

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٩٥ تاريخ ١٩٦٨/٣/٢٧- الشاوي/ الدولة وزارة الداخلية- المجموعة الإدارية ١٩٦٨ ص ٤٩.

(٣) رباط، ادمون- القانون الدستوري اللبناني- منشورات دار العلم للملايين- بيروت ١٩٧١ ص ٥٤٥- الخطيب، أنور - المجموعة الدستورية، دستور لبنان- ج ٢ ص ٣٧٠

قراراً معللاً بقبول الطلب أو برفضه، وإلا اعتبره سكوته، بانقضاء هذه المدة، قراراً ضمناً بالقبول. ويحق للمرشح خلال مدة أسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه، مراجعة مجلس شورى الدولة، باستدعاء غير خاضع للرسم أو أية معاملة أخرى. وعلى المجلس أن يفصل بالاعتراض نهائياً خلال مهلة خمسة أيام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس وإلا اعتبر ترشيحه مقبولاً^(١)، كما ردّ المجلس مراجعة إبطال القرار الصادر عن قائمقام قضاء المتن برفض الترشيح لعضوية مجلس بلدية عينطورة المتن، لكون المرشح عضواً في المجلس الوطني للاعلام المرئي والمسموع استناداً الى المادة ٢١ من القانون رقم ٣٨٢ تاريخ ١٩٩٤/١١/٤ التي حظرت على اعضاء هذا المجلس اثناء فترة عضويتهم تولي اي عمل يتعارض مع مهماتهم^(٢)، كما أقرّ صحة رفض منح إيصال الترشيح لكونه لا يجيد القراءة والكتابة^(٣)

والصفة للطعن بالإيصال بالترشيح النهائي هي للمرشح الذي رفضت الوزارة منحه الإيصال بالترشيح للانتخابات النيابية أو رفض القائمقام منحه الإيصال بالترشيح للانتخابات البلدية والاختيارية، ويردّ المجلس الطعن بمنح الإيصال النهائي بالترشيح الوارد من مرشح ثالث لأن ليس له صفة للطعن بهذا الإيصال، وأن قبول الترشيح لا يعدّ بحدّ ذاته قابلاً للطعن من الغير لأنه غير مستقل عن العملية الانتخابية^(٤).

المطلب الثالث: أصول تقديم الاستدعاء

لم ينصّ القانون على شكلٍ خاصٍ معيّن لتقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري أو أمام مجلس شورى الدولة، لكنه أوجب تقديمها بطريقة استدعاء يودع قلم المجلس المعني، واضعاً بعض الشروط الشكلية نستعرضها كالاتي:

(١) المادة ٢٥ من القانون ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩.
(٢) م.ش. قرار رقم ٥٦٠ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٧ الياس الحاج/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.
(٣) م.ش. قرار رقم ٥٦٤ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٨ طانيوس جيرايل/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.
(٤) م.ش. قرار رقم ٥٣٥ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٢٩ الشويري/ الدولة وميرنا المر (فيما خصّ الانتخابات النيابية)، م.ش. ٥٦٩ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٩ نديم يونس/ الدولة وسمير يونس (فيما خصّ الانتخابات البلدية).

الفقرة الأولى: أصول تقديم الاستدعاء أمام المجلس الدستوري

لم يضع القانون أي شروط خاصة حول شكل الاستدعاء أمام المجلس الدستوري، ولكن جرى استقاء بعض الأصول الشكلية المعتمدة في تقديم الاستدعاء أمام مجلس شورى الدولة، مع مراعاة خصوصيات أصول المحاكمات لدى المجلس الدستوري، سواء أكان ذلك في إطار اختصاصه في الرقابة على دستورية القوانين، أم في إطار النظر في الطعون والنزاعات الناشئة عن الانتخابات النيابية، هي أصول خاصة تستقي خصوصيتها من طبيعة الصلاحيات المناطة بالمجلس وطبيعة المراجعات التي تقدم إليه^(١)، علماً أن المراجعة يجب أن تقدم إلى رئيس المجلس الدستوري إلا أن تقديم الطعن إلى المجلس الدستوري وليس إلى رئاسة المجلس الدستوري كما تنص المادة ٢٥ من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة ٤٦ من نظامه الداخلي، لا يعتبر عيباً شكلياً موجباً لإبطال الاستدعاء، فقد رأى المجلس أن الغاية التي يرمى إليها المشرع من نصّ المادتين ٢٥ و٤٦ المشار إليهما أعلاه تكمن في وضع المجلس يده على موضوع المراجعة وفي إتمام تسجيلها في القلم لاحتساب مهلة الثلاثين يوماً، سواءً أوجهت المراجعة إلى رئاسة المجلس أم إلى المجلس^(٢).

ويمكننا أن نستعرض هذه الشكليات من خلال النصوص القانونية النازمة لعمل المجلس الدستوري ونستعرضها كالآتي:

أولاً: بيان صفة المستدعي

يجب أن يشتمل الاستدعاء أمام المجلس الدستوري على اسم المستدعي وصفته، ذلك أن الاستدعاء أمام المجلس الدستوري - حسب ما ورد معنا سابقاً - هو استدعاء مرتبط بصفة الطاعن أكثر من شخصه، ولهذا فإن ذكر الاسم والصفة تتيح للمجلس الدستوري

(١) م.د. قرار رقم ٩٧/١٤ تاريخ ١٧/٥/١٩٩٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب ابراهيم دده بان - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٢٧.

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/١٨ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضدهما الياس سكاف ونقولا فتوش عن دائرة البقاع الثانية. م.د. قرار رقم ٩٧/١٨ تاريخ ١٧/٥/١٩٩٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب المعن فوزه إيلي الفرزلي - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٥٩

التحقق من صحة الطعن وقبوله شكلاً، كمثل التحقق من ورود الطعن من عشرة نواب كما يوجب الدستور، أو من كون الطاعن لا زال في موقعه الوظيفي... وبخصوص الطعن بصحة النيابة تنص المادة /٢٤/ من القانون /٢٥٠/ (انشاء المجلس الدستوري) على انه: "يقدم الطعن في صحة النيابة بموجب استدعاء يسجل في قلم المجلس الدستوري، يذكر فيه اسم المعارض وصفته والدائرة الانتخابية التي ترشح فيها واسم المعارض على صحة انتخابه والاسباب التي تؤدي الى ابطال الانتخاب وترفق بالطعن الوثائق والمستندات التي تؤيد صحة الطعن." كما أن المادة /٤٦/ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري نصت في ذات السياق على انه: "يقدم الطعن في صحة نيابة نائب منتخب من اي مرشح منافس خاسر في دائرته الانتخابية^(١).

وفي حالة تقديم أكثر من مراجعة بذات الموضوع أمام المجلس الدستوري، كحالة تقديم الطعن بعدم دستورية القانون من رئيس الجمهورية وعشرة نواب^(٢)، أو في حالة تقديم أكثر من طعنٍ منفصلٍ في صحة نيابة فائز بالانتخابات النيابية^(٣)، فإن المجلس الدستوري قد يعمد إلى ضم الطعون للتلازم ويبتّ بها في حكمٍ واحد.

ثانياً: بيان المستدعى ضده

استدعاء المراجعة هو الذي يحدد الجهة المستدعى ضدها، ولكن ليست دائماً المراجعة أمام المجلس الدستوري هي مواجهة تتطلب وجود مستدعى ضده. فلا موجب لتقديم المراجعة بوجه مستدعى ضده عند الطعن بعدم دستورية قانون أو عند الطعن بصحة انتخاب رئيس الجمهورية وصحة انتخاب رئيس مجلس النواب، بحيث لا يذكر الخصم المستدعى ضده في هذا النوع من المراجعات. أما بخصوص الطعن بصحة النيابة،

(١) م.د. قرار رقم ٢٠ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب غسان مخيبر، المعلن فوزه عن المقعد الارثوذكسي في دائرة المتن الشمالي في دورة حزيران ٢٠٠٩.

(٢) م.د. قرار رقم ٥/٢٠١٤ تاريخ ١٣/٦/٢٠١٤ الصادر في الطعن بقانون الاجارات.

(٣) م.د. قرار رقم ١٩/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده نادر سكر عن دائرة البقاع الأولى. م.د. قرار رقم ٩٧/١٤ تاريخ ١٧/٥/١٩٩٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب ابراهام دده يان - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٢٧.

توجب المادة ٢٥ من قانون إنشاء المجلس الدستوري ذكر اسم المعارض على صحة انتخابه، كما توجب المادة ٢٧ أن يبلغ المعارض مع نسخ عن مستنداته إلى المطعون بصحة نيابته الذي له، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، أن يقدم ملاحظاته ودفاعه مع المستندات التي في حوزته. والطعن بوجه المعارض على احلاله محل المطعون بنيابته غير مقبول شكلاً إذا كان موجهاً ضد مرشح خاسر، إذ يتوجب توجيه الطعن بنيابة المطعون ضده المعلن فوزه^(١)، فلا وجه لتقديمها من مرشح خاسر بوجه مطلوب ادخاله خاسر^(٢). أما فيما يتعلّق بتبليغ المعارض من رئيس مجلس النواب ووزارة الداخلية، فإنه يتم بالطرق الادارية من قبل قلم المجلس الدستوري ولا حاجة لطلب ذلك من الطاعن^(٣).

ثالثاً: تعيين موضوع الطعن

يجب أن يكون موضوع الطعن أمام المجلس الدستوري محدداً بصورة لا لبس فيها، فإذا كان الطعن هو طعن بعدم دستورية قانون، على المستدعي ان يضمّن استدعاء الطعن القانون المطعون بعدم دستوريته، مبيناً رقمه وتاريخه وتاريخ الجريدة الرسمية التي نشر فيها هذا القانون ليصار إلى التحقق من كون الطعن وارداً ضمن المهلة. أما الطعن بصحة الانتخابات فيقتضي أن يكون يذكر في الطعن إعلان النتيجة الرسمية، بحيث يكون الطعن مرفوضاً ولا يسجل إذا لم تكن نتيجة الانتخابات قد صدرت بصورة رسمية. ولهذا إذا جاء في فقرة المطالب تحت بند "ثالثاً طلب ابطال الانتخابات في دائرة بيروت

(١) م.د. قرار رقم ٢٠ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب غسان مخيبر، المعلن فوزه عن المقعد الارثوذكسي في دائرة المتن الشمالي في دورة حزيران ٢٠٠٩.

(٢) م.د. قرار رقم ١٣ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الطعن بصحة نيابة النائب سليم سلهب المعلن فوزه عن المقعد الماروني في المتن في دورة العام ٢٠٠٩.

(٣) م.د. قرار رقم ١٧ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب الاستاذ هادي فوزي حبيش المعلن فوزه عن المقعد الماروني في دائرة عكار في دورة العام ٢٠٠٩.

الاولى دون أي تحديد، فانه موضوع المراجعة يكون محددًا إذا ورد صراحة طلب اعلان عدم صحة نيابة النائب ميشال فرعون^(١).

رابعاً: اشتغال الاستدعاء على بيانات ومستندات

يتضمن الاستدعاء موضوع المراجعة بياناً للوقائع والنقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء، لا سيما النقاط المخالفة للدستور (المادة ٣٢ من النظام الداخلي الجديد للمجلس الدستوري)، وكان النظام الداخلي القديم الصادر بموجب القانون ٥١٦ تاريخ ١٩٩٦/٨/٦ أن يرفق بالاستدعاء نسخة عادية عن القانون المطعون فيه تحت طائلة رد المراجعة شكلاً.

ويشتمل الاستدعاء أيضاً على موضوع المراجعة ويفهم بالموضوع الحق المطلوب تكريسه أو الحالة القانونية المطلوب إقرارها، أي إبطال القانون المطعون بعدم دستورية أو إبطال انتخاب المطعون بصحة انتخابه، إلا أن عدم ذكر الإبطال صراحة لا يؤدي إلى رد المراجعة شكلاً إذا كان طلب المستدعي واضحاً لجهة تقديم المراجعة بوجه المطعون بصحة نيابته^(٢)، لذا على المستدعي بيان الأسباب التي تؤدي إلى ابطال الانتخاب خلال مهلة الطعن القضائية^(٣)، لأنه بعد انقضاء مهلة الطعن لا يمكن الإدلاء بأسباب إضافية وهي تكون شكلاً مردودة لأنها مقدّمة بعد انصرام المهلة القانونية^(٤)، إلا إذا كانت متعلقة بالانتظام العام، أو إذا قصد من ورائها إيضاح سبب سبق للمستدعي أن أدلى به في مراجعة طعنه^(٥). ولا يشترط لصحة تقديم المراجعة إبراز إيصال الترشيح، إذ مجرد

(١) م.د. قرار رقم ١٤ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب ميشال فرعون، المعلن فوزه عن المقعد المخصص للروم الكاثوليك في دائرة بيروت الاولى الانتخابية، في دورة العام ٢٠٠٩.

(٢) م.د. قرار رقم ٦/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده قيصر فريد معوض - عن دائرة الشمال الثانية

(٣) م.د. قرار رقم ٧/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده عبدالله فرحات عن دائرة بعيدا- عاليه

(٤) م.د. قرار رقم ٨/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضدهما جمال اسماعيل ومحمد يحيى - دائرة الشمال الاولى (عكار، الضنيه وبشري)

(٥) م.د. قرار رقم ١٠/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضدهما سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية

أن الطاعن الخاسر، المرشح للانتخابات، ورد اسمه في محاضر الفرز في الأرقام ولدى لجان القيد البدائية والعليا وحصل على عدد من الأصوات، مما يؤكد صحة ترشحه ويغنيه عن ضرورة ارفاق التصريح بالترشيح للانتخاب باستدعاء طعنه، بالإضافة الى أن عدم ابراز هذا المستند لا يشكل مخالفة جوهرية تمس صحة الطعن في الشكل (١).

خامساً: تعيين محام

إن المراجعات أمام المجلس الدستوري معفاة من توكيل محام، بل إن وكالة المحامي مرفوضة في الطعون بعدم دستورية القوانين والطعون بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، حيث أوجبت المادة ٣١ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري أن يقدم الطعن بعدم دستورية القانون الى رئيس المجلس الدستوري بموجب استدعاء موقع من المرجح المختص شخصياً. بل اوجبت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري أن يوقع الطعن بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب من الطاعنين شخصياً. فإذا تقدّم المراجع المذكورة بمراجعتهم بوكالة محام فإنها تكون مرفوضة ولا تسجل لدى قلم المجلس الدستوري. أما بخصوص الطعن بصحة النيابة فلقد اجازت المادة ٤٦ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري أن يقدم الطعن في صحة نيابة نائب منتخب من اي مرشح منافس خاسر على ان يوقع منه شخصيا او من محام بالاستئناف مفوض صراحة بتقديم الطعن، بموجب وكالة مرفقة منظمة لدى الكاتب العدل. كما اجازت المادة ٢٧ من قانون إنشاء المجلس الدستوري لكل من الطاعن والمطعون بنيابته أن يستعين بمحام واحد أمام المجلس الدستوري.

وإذا كانت المراجعة موقعة من مستدعي الطعن شخصياً ومن وكيله معاً، فإنها تكون مقبولة مع العلم انه يمكن الاكتفاء بأحد التوقيعين^(٢)، وإذا جاء في وكالة وكيل المستدعي الطاعن ما نصّه: "وكلت المحامي الأستاذ .. للمرافعة والمدافعة عني ولتمثيلي أمام

(١) م.د. قرار رقم ١٧ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب الاستاذ هادي فوزي حبيش المعلن فوزه عن المقعد الماروني في دائرة عكار في دورة العام ٢٠٠٩.
(٢) م.د. قرار رقم ١٠/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضد هادي سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية

المجلس الدستوري في الطعن المقدم مني ضد حضرة النائبين .." ولم يستعمل عبارة "الطعن الذي سيقدم" أو "المنوي تقديمه". فقد رأى المجلس الدستوري أنه للفصل في هذه المسألة يقتضي "الأخذ بالإرادة الحقيقية للموكل في ضوء وظروف التوكيل، وعدم التوقف عند النص الحرفي للوكالة (م ٣٦٦ موجبات وعقود). وفي ضوء هذا المعيار لا يمكن القول مع المطعون بصحة نيابته ، بأن سلطة الوكيل تنحصر في متابعة الطعن المقدم من الموكل، لأنه لم يسبق للموكل أن تقدم بطعنه بصحة نيابة النائبين قبل التوكيل، مما يفيد أن إرادة الموكل قد اتجهت إلى إعطاء الوكيل صلاحية تقديم الطعن ومتابعته وليس فقط متابعته^(١). فالوكالة الصادرة عن مقدم الطعن الى وكيله قد تضمنت صلاحية" تقديم وتوقيع الطعون الانتخابية عند الاقتضاء" ولا مانع من إعطاء الوكالة في هذه الصيغة طالما أن الفشل في الانتخابات هو أمر احتمالي، وقد تحققت هذه الصفة لاحقاً^(٢)، وإن عدم استحصال وكيل الطاعن على اذن بالمرافعة ضد زميله المطعون بصحة نيابته السيد سامي الجميل لا يؤدي الى رد الطعن شكلاً لأن مسألة الاذن المذكور هي مسألة مسلكية متعلقة بنقابة المحامين، وليست بالتالي شرطاً لقبول الطعن شكلاً^(٣).

سادساً: تسديد الرسوم القانونية والنفقات

بمقتضى المادة ١٦ من قانون إنشاء المجلس الدستوري تُعفى من الرسوم أيّاً كانت، كافة أنواع المراجعات المقدّمة الى المجلس الدستوري وسائر الاستدعاءات والمستندات المتعلقة بها^(٤) ويشمل هذا الإعفاء "الوكالة"^(٥).

(١) م.د. قرار رقم ١٨/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضدهما الياس سكاف ونقولا فتوش عن دائرة البقاع الثانية.

(٢) م.د. قرار رقم ١٤ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب ميشال فرعون، المعلن فوزه عن المقعد المخصص للروم الكاثوليك في دائرة بيروت الاولى الانتخابية، في دورة العام ٢٠٠٩.

(٣) م.د. قرار رقم ٢٢ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ الصادر في الطعن بصحة نيابة النائب سامي الجميل، المعلن فوزه نائباً عن المقعد الماروني في دائرة المتن الشمالي في دورة حزيران ٢٠٠٩ .

(٤) م.د. قرار رقم ٧/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده عبدالله فرحات عن دائرة بعيدا- عاليه.

(٥) م.د. قرار رقم ١٨/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضدهما الياس سكاف ونقولا فتوش عن دائرة البقاع الثانية.

الفقرة الثانية: أصول تقديم الاستدعاء أمام مجلس شورى الدولة

لم يضع نظام مجلس شورى الدولة شكلاً محدداً للمراجعة القضائية، لكنه أوجب تقديمها بطريقة استدعاء أن يكون مشتملاً على البيانات والمستندات والمرفقات التي نصت عليها المادة ٧٢ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص: "ترفع مراجعات الافراد باستدعاء يودع قلم المجلس ويجب أن يشتمل هذا الاستدعاء على ما يلي:

- ١- اسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل اقامته وعند الاقتضاء اسم المستدعي بوجهه وشهرته ومهنته ومحل اقامته.
 - ٢- موضوع الاستدعاء وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء.
 - ٣- ذكر الاوراق المرفقة بالاستدعاء.
 - ٤- تعيين محام ويكون توقيع المحامي على الاستدعاء أو اللائحة الجوابية بمثابة اختيار من موكله محل اقامة في مكتبه.
 - ٥- يوضع على الاستدعاء الطابع القانوني.
- أما مراجعات السلطة الإدارية فإنها معفاة من هذين الموجبين الأخيرين.

وفقاً لهذه المادة فإن مشتملات الاستدعاء هي:

أولاً: بيان صفة المستدعي

يجب أن يشتمل هذا الاستدعاء على اسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل إقامته ، وتقدم المراجعة مبدئياً من مستدع واحد وضد قرار إداري واحد، ولكن يمكن تقديم المراجعات المشتركة، إما من عدة مستدعين، وإما ضد عدة قرارات. فالقاعدة هي أن ترفع المراجعة إلى مجلس شورى الدولة من قبل مستدع واحد وأن ينصب الطعن بموجبها على قرار واحد ، لكن المراجعة المشتركة تكون مقبولة لحسن سير العدالة إذا تبين ان للمستدعين مصلحة واحدة فيها وان الاسباب التي يدلون بها تستند

الى اوضاع قانونية متشابهة كما ان المراجعة المشتركة تكون مقبولة اذا كان موضوعها واحدا والاسباب المدلى بها هي ذاتها ومفاعيلها القانونية تبقى واحدة ، كما ان العلم والاجتهاد ذهبا الى الإقرار بقبول المراجعة المشتركة عندما يكون هناك " رابط كاف " بين مطالب المستدعين، فإذا كان موضوع النزاع يتمحور حول اعتماد المرسوم المطعون فيه فترة قدم ست سنوات للترقية لرتبة رائد بينما يطلب المستدعون ان تكون خمسة، وبالتالي فانهم في وضع قانوني مماثل يجيز لهم تقديم المراجعة المشتركة^(١)، دون اضطرار مجلس شورى الدولة إلى إجراء تحقيق خاص بصدد مطالب كل منهم و وعندما يكون الفصل فيها يؤدي إلى ذات النتائج القانونية بالنسبة لجميع المستدعين . فإذا كان كل من المستدعين في المراجعة الواحدة يسند طعنه إلى أسباب تختلف عن الأسباب التي يدلي بها الآخرون ، مما يستلزم بحث وتقدير الشروط الواقعية والقانونية الخاصة بكل منهم ويجعل التحقيق أمرا صعبا ودقيقا ويعقد صياغة الحكم التي قد تقتنع المحكمة فيه بوجود إقرار طلبات بعض المستدعين ورفض طلبات البعض الآخر ، أي إقرار حلول مختلفة لكل منهم ضمن المراجعة الواحدة ، فإن الإجتهد يذهب إلى عدم قبول المراجعة المشتركة في هذه الحالة إلا بالنسبة للمستدعي الأول ، أي المستدعي الذي ورد اسمه أولا في استدعاء المراجعة^(٢).

ثانياً: بيان المستدعي ضده

يترتب عن تقديم المراجعة إلى مجلس شورى الدولة، إنشاء الخصومة بين المستدعي والمستدعي ضده، واستدعاء المراجعة هو الذي يحدد الفريق المستدعي ضده وبالتالي مدى الخصومة بين الفريقين بالنسبة لموضوع المراجعة والمطالب الواردة فيه. وتوجيه

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٥٦٣-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٥/١٠ جرجس البستاني ورفاقه/ الدولة.
(٢) م.ش. قرار إعدادي رقم ٤٩ / ٢٠١٢ - ٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٢/١١/٢٦ جابر خليل أبو مرعي ورفاقه/ الدولة - وزارة الاتصالات، والقرار مجلس شورى الدولة رقم ١٠٥ تاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠٠٢ جابر أبو مرعي ورفاقه / الدولة - وزارة البريد والمواصلات السلكية والسلكية، والقرار رقم ٢٠١١-٢٠١٠/٩٤ تاريخ ٢٠١٠/١١/١ هدى كامل مجذوب ورفاقها/ الدولة.

الخصومة من الأمور المتعلقة بالانتظام العام الذي يجب إثارتها عفواً^(١)، فالإغفال الوارد في استدعاء المراجعة لجهة الخطأ في توجيه الخصومة ليس بالإغفال الجوهرى المؤدى إلى رد المراجعة فالقاضي الإدارى يبدي تساهلاً ملحوظاً فيما خص العيوب الشكلية التي تشوب استدعاء المراجعة، وهو يعتبرها قابلة للتصحيح طيلة فترة المحاكمة وبعد انقضاء مهل الطعن القانونية، وذلك أما عفواً وبمبادرة من الفرقاء وإما بناء على طلب من المستشار المقرر أو الهيئة الحاكمة. فإذا تمّ تصحيح خصومة الاستدعاء من السيد عبد الحميد عبد الرزاق ميقاتي - بصفته نائب رئيس مجلس إدارة مصلحة استثمار مرفأ طرابلس - إلى مصلحة استثمار مرفأ طرابلس ممثلة بالسيد عبد الحميد عبد الرزاق ميقاتي بصفته نائب رئيس مجلس إدارة المصلحة يجعل الخصومة معقودة بصورة صحيحة، كما أن الصفة والمصلحة للإدعاء تقدّران بتاريخ تقديم المراجعة، بحيث إن فقدان الصفة أو المصلحة بتاريخ لاحق لتقديمها لا يؤدي إلى ردّ المراجعة في الشكل^(٢)، وإذا كانت مطالب المستدعي توجب مداعة الجامعة اللبنانية بدلا من الدولة، فإن الاجتهاد مستقر على اعتبار ان اصلاح بعض النواقص التي تعتبر من الشكليات يبقى جائزا طالما انه لا يمس في أساس الحق، فالنقص أو الخطأ في محتويات الاستحضار لا يفضي إلى البطلان إلا إذا كان من شأنه ان يثير الشك في ذهن المستدعي ضدها، وذلك عملاً بالمبادئ العامة المكرسة في الحق الإدارى. فإذا أصدر المستشار المقرر تكليفاً (عملاً بالمادة ٧٥ من نظام مجلس شورى الدولة) للمستدعية بتصحيح الخصومة لجهة اعتبار الجامعة اللبنانية كشخص معنوي عام مستقل الجهة المعنية لمقاضاتها، فإن تنفيذ التصحيح يجعل الدفع بعدم صحة الخصومة مردوداً^(٣).

وتوجه المراجعة القضائية بسبب تجاوز حد السلطة ضد القرار الصادر عن السلطة الإدارية المختصة وليس ضد السلطة الإدارية بالذات التي تدعى لحضور المحاكمة

(١) م.ش. قرار رقم ٤٤٠، تاريخ ٢٠/١١/٦٩، سعد عويدات/مديرية الجمارك العامة، م.إ. ٧٠، ص ٢٧.
(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٦٨-٢٠١٧ تاريخ: ٢٤/١٠/٢٠١٦ مصلحة استثمار مرفأ طرابلس (ممثلة بنائب رئيس مجلس ادارتها/ الدولة - وزارة المالية).

R. Chapus: Droit du contentieux administratif, 11ème édition, P.445, N°564

(٣) م.ش. قرار رقم ٤٨٨/٢٠٠٦-٢٠٠٧ تاريخ ٧/٥/٢٠٠٧ أميرة حبجب/ الدولة والجامعة اللبنانية.

وللدفاع عن صحة قرارها، وبالتالي، فإن تعيين المدعى عليه في المراجعة بصورة صحيحة تعتبر أمراً ثانوياً إذا كانت المراجعة تشير إلى القرار المطعون فيه بصورة جلية، ذلك لأن إبراز القرار المطعون فيه مع المراجعة من شأنه أن ينير السبيل في مضمونه أمام مجلس الشورى، إلى تعيين شخص المدعى عليه وصفته^(١).

وتتمثل الدولة أمام المحاكم القضائية والإدارية على اختلاف أنواعها ودرجاتها برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل^(٢) وإغفال ذكر الدولة إلى جانب وزارة الداخلية ليس من شأنه أن يدخل أي التباس أو شك في ذهن الدولة في أن المراجعة موجهة ضدها، يؤيد ذلك أن هيئة القضايا في وزارة العدل وهي الهيئة الصالحة لتمثيل الدولة لدى القضاء^(٣).

وبالنسبة للبلدية، فهي إدارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولها حق المدعاة كأى شخص معنوي آخر^(٤)، ويستفاد من أحكام المادة /١٠٠/ من قانون البلديات أن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية يمثل البلدية أمام القضاء ويجوز له دائماً قبل الحصول على ترخيص مسبق من المجلس البلدي أن يقوم بكل عمل يُراد به المحافظة على مصالح البلدية أو تلافي سقوط حقوقها، شرط الإستحصال على ترخيص من المجلس البلدي في ما بعد^(٥)، وأنه في ما خلا القضايا المستعجلة والإجراءات التحفظية، لا يجوز لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية أن يقيم الدعاوى إلا بترخيص من المجلس البلدي وفق الأصول المنصوص عليها في المادة /١٠٠/ من قانون البلديات. وعليه، فإن الطعن في قرار إنشاء بلدية عين الحور المجاورة للبلدية المستدعية من قبل رئيسها الذي يمثلها أمام القضاء، يقتضي له الترخيص من المجلس البلدي وفق منطوق

(١) م.ش. قرار رقم ١٥٤، تاريخ ٦/١٥/٦٠، الحاج مراد البعلبكي/الدولة، م.إ. ٦٠، ص ١٨٢.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٨١، تاريخ ٦٢/٥/٣، مصباح سلام ورفيقاه/الدولة، م.إ. ٦٢، ص ٨٩ – م.ش. قرار رقم ٤، تاريخ ٧١/١/١٩، الدولة/جورج سلامة، م.إ. ٧١، ص ٤١ – مجلس القضايا قرار رقم ١٧، تاريخ ٧١/٥/٥، شركة الترابية الوطنية/الدولة، م.إ. ٧١، ص ٤٣.
(٣) م.ش. قرار رقم ١١٦، تاريخ ٧٩/٣/٢٨، أنطوان سعد ورفاقه/الدولة
(٤) م.ش. قرار رقم ١٦٠، تاريخ ٧١/٣/٢٤، بلدية أنفة/الدولة، م.إ. ٧١، ص ١٣٠
(٥) م.ش. قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٨٨/٧/٥، بلدية طرابلس/ابراهيم الراسي، م.ق.إ. العدد الخامس، ص ٢٧٠، والقرار رقم: ٢٧٠/٢٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/١/٢١ بلدية داريا – الشوف/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.

المادة / ١٠٠ / لكي يصحّ قبوله شكلاً^(١)، وأن عدم صحة التمثيل القانوني لإقامة الدعاوى الناتج عن غياب التفويض من قبل المجلس البلدي، يؤدي إلى ردّ المراجعة في الشكل وذلك في حال عدم تصحيح هذا العيب خلال السير بالحاكمة وحتى اختتامها وصيرورتها جاهزة للحكم^(٢).

وبالنسبة للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، فإن التمتع بالشخصية المعنوية يستتبع حكماً التمتع بالأهلية القانونية ويوجب رد الدعوى إذا لم تكن مقامة مباشرة على صاحب الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة^(٣). وللجامعة اللبنانية الشخصية المعنوية، وهي إذ تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي يجب مقاضاتها بالذات بالقرارات التي تصدر عنها. وليس من شأن تغذية موازنتها باعتمادات مرصدة في موازنة الدولة العامة، التأثير على استقلالها. وعليه تكون المراجعة المقدمة بوجه الدولة في موضوع يدخل في صلاحية الجامعة اللبنانية^(٤). أما إذا وجّه المستدعي المراجعة بوجه أكثر من طرف، فإن المجلس يقضي في حكمه بإخراج الطرف غير المختص من المحاكمة، وذلك عفواً أو بناءً على طلب، فإذا طلبت الدولة إخراجها من المحاكمة لكون القرار المطعون فيه صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية، فإن طلبها يكون مقبولاً لأنه لا شأن لها بالنزاع الدائر بين المستدعية والجامعة اللبنانية^(٥)، بالمقابل تكون مقبولة المراجعة الموجهة ضد الجامعة اللبنانية والدولة إذا كانت كلاً من الدولة والجامعة اللبنانية تعتبران مرجعاً معنياً بضم الخدمات موضوع المراجعة الحاضرة وبالتالي المرجع الصحيح للمخاصمة^(٦).

(١) م.ش. القرار رقم ٢٠٠٥/٢٩٤-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٧، بلدية بيروت/ بلال يحيى أديب الشريف، م.ق.إ. العدد ٢٢ ص ٥٥٢، والقرار رقم: ٢٠١٥/٢٧٠-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/١/٢١ بلدية دارياً - الشوف/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٢) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٢٧٠-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/١/٢١ بلدية دارياً - الشوف/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٣) م.ش. قرار رقم ٤١١، تاريخ ١٦/٤/٦٦، مصطفى المقدم/الدولة، م.إ. ٦٦، ص ١١٥

(٤) م.ش. قرار رقم ٦٩٥-٢٠١٠-٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٥/٢٣ د. ميشال جحي/ الجامعة اللبنانية

(٥) م.ش. قرار رقم ٤٨٨/٢٠٠٦-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٧ أميرة حبيب/ الدولة والجامعة اللبنانية.

(٦) م.ش. قرار رقم ٥٣٣/٢٠١٠-٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٣/٢١ د. عادل طانيوس شاهين/ الدولة والجامعة اللبنانية.

ثالثاً: تحديد القرار موضوع الطعن

من حيث المبدأ تقدّم المراجعة طعناً بقرار إداري واحد، إلا أن الاجتهاد أجاز الطعن بعدة قرارات إدارية في ذات المراجعة القضائية، إذا كان بينها رابطة ضيقة وثيقة^(١)، أما إذا لم يكن هناك أي ارتباط أو تلازم يسمح بالطعن في القرارات معاً في نطاق مراجعة يقتضي اعتبار المراجعة مقدمة طعناً بالقرار الذي يرتبط به الطلب الأساسي الوارد في استدعاء المراجعة، وفي حال تعذر تحديده على هذا الأساس، اعتبارها مقدمة طعناً بالقرار المطلوب إبطاله أولاً^(٢). وترد المراجعة شكلاً إذا لم يبين المستدعي القرار الإداري المطعون فيه^(٣). والصورة طبق الأصل هي تلك التي تدل على القرار الإداري بكامله بما يسمح للقضاء بالإطلاع على جميع مندرجاته ابتداءً من عنوانه إلى بناءاته ومضمونه والمرجع الصادر عنه وتاريخه، الأمر الذي يتيح للقاضي المختص تقدير صحة وشرعية القرار من جميع نواحيه. وإن عدم إبراز صورة طبق الأصل عن القرار المطعون فيه ضمن المستندات الموجب رفقها باستدعاء المراجعة كما تفرض ذلك الفقرة ٢ - من المادة ٧٣/ من نظام هذا المجلس، لا يؤدي إلى ردّ المراجعة إلا في حال عدم تصحيحها رغم تكليف المستدعي بهذا التصحيح حيث أن الاجتهاد يعتبر في هذا الصدد أن التصحيح يظلّ ممكناً حتى بعد انقضاء مهلة المراجعة، فإذا امتنعت المستدعية عن إبراز صورة طبق الأصل عن القرار الإداري الذي تطعن فيه رغم تكليفها بذلك، تردّ المراجعة شكلاً^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٤٢٩، تاريخ ٧/٧/٧٥، ودعب شلهوب/الدولة - م.ش. قرار رقم ١٨٥، تاريخ ٧٥/٥/٢٣، يوسف الحلو/الدولة
(٢) م.ش. قرار رقم ١٨٨، تاريخ ٧/٧/٥٩، ف.أ.ظ./الدولة، م.إ. ٥٩، ص ١٥٣ - م.ش. قرار رقم ٥٨، تاريخ ٧٥/١/٢٤، روبير ليكي ورفاقه/مصلحة مياه بيروت
(٣) م.ش. قرار رقم ١٢٧٠، تاريخ ١٧/١٢/٦٢، صلاح النصولي ورفاقه/الدولة، م.إ. ٦٣، ص ٩٦
(٤) م.ش. د القرار رقم ١٤٥ تاريخ ٦/١٢/٢٠٠٦، بو شاهين/ الدولة وبلدية حمانا، م.ق. / العدد ٢٣ (٢٠١٢) م ١ ص ٣٧٨ - م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٦٢٤-٢٠١٣ تاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠١٣ و داد الشدياق/ مصلحة تسجيل السيارات والأليات ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات-الدولة (هيئة القضايا).

رابعاً: اشتغال الاستدعاء على بيانات ومستندات

يتضمن الاستدعاء موضوع المراجعة وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء^(١)، يرفق بالاستدعاء نسخ عنه يصدق عليها المستدعي أنها طبق الأصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى، وإذا لم يؤمن المستدعي رغم تكليفه النسخ اللازمة من استدعاء المراجعة لإجراءات التبليغ، ترد مراجعته شكلاً^(٢)، كما يقتضي أن يشتمل الاستدعاء على الأسناد القانونية المبينة عليها المراجعة تحت طائلة ردها شكلاً لعدم بيان السبب القانوني إذ يستحيل، بدونها، على القاضي النظر بها. فإذا تخلفت المستدعية، وفقاً لسير المحاكمة عن بيان المرتكز الواقعي والقانوني لمطلبها وعن بذل العناية الضرورية من أجل لحظ الأسباب الواقعية والقانونية للمراجعة واللازمة لتحديد إطار النزاع ولتسهيل عناء القاضي في إنارة التحقيق وقيامه بإجراءاته واستكشاف الحجج والبراهين الآيلة إلى حله، الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة /٧٢/ فقرة - ٢ ويقتضي والحال ما تقدم ردّ المراجعة شكلاً لإغفالها ذكر الأسباب الواقعية والقانونية الواضحة^(٣).

ويقتضي الإدلاء بالأسباب القانونية للمراجعة ضمن المهلة. فالأسباب القائمة على مخالفة القانون أو مخالفة الصيغ الجوهرية يجب أن يدلى بها ضمن مدة الطعن القانونية ما لم تكن تتعلق بالانتظام العام والإدلاء بأسباب جديدة بعد ذلك مردود^(٤).

خامساً: تعيين محام

(١) م.ش. قرار رقم ١٢١٦، تاريخ ٦٨/١٢/٢٤، نعمة عقل/الدولة، م.إ. ٦٩، ص ١٣
(٢) م.ش. قرار رقم ٣٩٣، تاريخ ٧٤/٢/٦، جورج قرم/الدولة، م.إ. ٧٤، ص ١٣٨ - م.ش. قرار رقم ٢٧٩، تاريخ ٧٤/٣/٢٠، درويش/الدولة، م.إ. ٧٤، ص ١٣٨
(٣) م.ش. د القرار رقم ٤٤٥ تاريخ ٢٠٠٧/٤/٢٣، الجردى / الدولة، م.ق.إ. العدد ٢٣ (٢٠١٢) م ٢ ص ١٠١٣ - م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٦٢٤-٢٠١٣ تاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠١٣ و داد الشدياق/ مصلحة تسجيل السيارات والآليات ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات-الدولة (هيئة القضايا).
(٤) م.ش. قرار رقم ٩٥٦، تاريخ ٦٦/٦/٣٠، الشركة الإيطالية للأعمال البحرية/الدولة ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، م.إ. ٦٦، ص ١٨٨ - م.ش. قرار رقم ٣١٠، تاريخ ٦١/٢/١٤، فرنسيس وألفرد منانة/محافظ بيروت، م.إ. ٦١، ص ١٠٨ - م.ش. قرار رقم ٤١، تاريخ ٦٤/١/٨، إيزابيل حداد/الدولة، م.إ. ٦٤، ص ١٥٢

يجب أن تقدّم المراجعات أمام مجلس شورى الدولة بواسطة محامٍ، بحيث تردّ المراجعة إذا لم تقدم بواسطة محام ولم توقع منه^(١). أو إذا لم يبرز المستدعي الوكالة القانونية التي تتيح لموكله حق تقديم المراجعة وإذا لم يكمل هذا النقص رغم تكليف المقرر له بذلك^(٢)، أو إذا تعهد وكيل المستدعي في استدعاء المراجعة بإبراز وكالته ولم يفعل حتى تاريخ الحكم بالمراجعة^(٣).

ويكون توقيع المحامي على الاستدعاءات أو اللائحة الجوابية بمثابة اختيار من موكله محل إقامة في مكتبه. وبالتالي، فإن على من يراجع القضاء مدعياً أو مدعى عليه أن يعين محامياً عنه يوقع على كافة الأوراق الواجب تقديمها بمعرض الدعوى. وإذا تقدّم المستدعي بمراجعته بصفته محامٍ متدرج فإنه ملزم بتصحيح تمثيله بالمحاكمة من خلال توكيل محامٍ بالاستئناف^(٤)، وعملاً بالمادة ١٠٣ من نظام مجلس شورى الدولة، تستثنى من شرط تعيين محامٍ المراجعات المنصوص عنها في المادة ١٠٢ من نظام مجلس شورى الدولة^(٥) وهي المراجعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجلس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها، والنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

سادساً: تسديد الرسوم والنفقات

تشمل الرسوم والنفقات رسوم الطابع (طابع مالية، طابع صندوق تعاضد القضاة، وطابع المحاماة) والنفقات القضائية ونفقات التحقيق وتكليف الخبراء ..، وتطبق لدى مجلس شورى الدولة جميع الأحكام المنصوص عنها في قانون الرسوم القضائية، ويستوفى عند تقديم المراجعة نصف الرسم النسبي المترتب (وهو ٢,٥% من قيمة التعويض المطالب به) مضافاً إليه رسم صندوق تعاضد القضاة وقدره خمس قيمة الرسم النسبي المستوفى،

(١) م.ش. قرار رقم ٢٧٥، تاريخ ٧٣/٥/٢، المهندس صلاح عيتاني ورفاقه/الدولة، م.إ. ٧٣، ص ١٣٠

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٢٤، تاريخ ٧٨/٥/٢٩، الدكتور سليم حيدر/الدولة

(٣) م.ش. قرار رقم ٣٧٧، تاريخ ٧٨/٦/١٩، شركة البحوث والانشاءات الصناعية/ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني

(٤) م.ش. قرار اعدادي رقم ٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠١٦/٢/١٦ المحامي المتدرج فائق حنبلي/ الجامعة اللبنانية.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٤٨، تاريخ ٧٣/٦/٢٠، البشار الفدياس/الدولة، م.إ. ٧٤، ص ١٧

أما الرسم المقطوع فمقداره ٥٠ ألف ليرة لبنانية، يستوفى بكامله عند تقديم المراجعة. وتعفى مراجعات السلطة الإدارية من كافة الرسوم^(١).

الفقرة الثالثة: في وقف تنفيذ العمل المطعون فيه

المبدأ أن الطعن أمام مجلس شورى الدولة أو أمام المجلس الدستوري ليس من شأنه أن يؤدي تلقائياً إلى وقف تنفيذ القرار أو القانون المطعون فيه. وذلك عملاً بمبدأ فصل السلطة القضائية على السلطة الإدارية والتشريعية، فلا يمكن منح القضاء صلاحية وقف التنفيذ إلا بموجب قانون يجيز للمحكمة استخدام هذه الوسيلة القضائية. وحتى عند منح القضاء صلاحية تقرير وقف التنفيذ إلا أنه لم يجعلها صلاحية مقيدة للقاضي بل هي استثنائية تقدرها المحكمة وفقاً لظروف القضية، وبخاصة وأن الطعن لا يعدو أن يكون إ دعاءً من قبل الطاعن بعدم مشروعية القرار المطعون فيه أمام مجلس شورى الدولة أو عدم دستورية القانون المطعون فيه أمام المجلس الدستوري. وانطلاقاً من هذه الفرضية المنطقية تقرّر عدم وقف التنفيذ بمجرد الطعن به أمام القضاء، وعكس ذلك سيؤدي إلى عرقلة نشاط الإدارة وشل أعمالها ووقف مفاعيل القوانين الصادرة عن مجلس النواب، لذلك كانت القاعدة العامة المستقرة أن المراجعة القضائية ليس من شأنها ووقف التنفيذ أم يصدر قرار قضائي بقضي بوقف تنفيذ العمل المطعون فيه. وبالفعل حدد المشرع حالات جواز تقرير وقف التنفيذ سواءً أمام القضاء الإداري أم الدستوري.

أولاً: وقف التنفيذ أمام المجلس الدستوري

يسمى تعليق العمل بالقانون أو تعليق مفعول النص، وهو إمكانية متروكة للمجلس الدستوري سواءً طلبته الجهة المستدعية أم لم تطلبه، وتقرره هيئة المجلس في غرفة المذاكرة دون حاجة لإحالة الملف الى مقرر لوضع تقريره. إذ فور تسجيل المراجعة في

(١) م.ش. قرار رقم ٥١٧، تاريخ ٥٨/١٢/٣، شركة ح.ت. وت./الدولة، م.إ. ٥٩، ص ٦١ - م.ش. قرار رقم ٨، تاريخ ٦٠/١/٧، بلدية بيروت/الدكتور نقولا سلمون، م.إ. ٦٠، ص ٥١

قلم المجلس، يدعو الرئيس، أو نائبه في حال غيابه، المجلس فوراً لدرس ما إذا كان يقتضي تعليق مفعول النص موضوع المراجعة^(١)، وذلك الى حين البت بالطعن. وفي حال اتخاذ قرار بذلك، تبلغ نسخة عن هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وينشر في الجريدة الرسمية^(٢). إن وقف التنفيذ مقررًا حصراً في حالة الطعن بدستورية القوانين أما الطعون بالانتخابات النيابية أو الرئاسية فليس من شأنه وقف نتيجة الانتخاب، ويعتبر المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات^(٣).

وعند نظر المجلس الدستوري في مسألة تعليق مفعول القانون، فهو أما خيارين إما اعتبار أن لا مبرر لتعليق مفعول القانون أو يقرر تعليق مفعوله.

فعدما لا يرى المجلس موجباً لتعليق مفعول القانون فلا يصدر قراراً بل يكتفي في الحكم الصادر في المراجعة إلى بيان أنه جرت المذاكرة بهذا الطلب، أو يقرر رده لعدم وجود مبررات، فمثلاً في مراجعة إبطال قانون الإجراءات المطعون فيه جاء في حيثيات الحكم أن المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٥ / ٧ / ٢٠١٤، ولم ير سبباً للاستجابة إلى هذا الطلب، وذلك لعدم الفائدة كون القانون المطعون فيه لا يعتبر نافذاً إلا بعد ستة أشهر من تاريخ نشره، في حين يكون المجلس الدستوري قد بت في أساس الطعن قبل تاريخ النفاذ^(٤)، وفي مراجعة إبطال المواد ٢ و ٣ و ٤ و من القانون رقم ٤٥٢ الصادر في ١٧/٨/١٩٩٥ تعديل بعض مواد قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري، فإن المجلس تدارس طلب تعليق المواد المطعون فيها وذلك في جلساته ٤ و ٥ و ٧ و أيلول ١٩٩٥ ولم ير سبباً مبرراً للاستجابة لهذا المطلب^(٥)، وفي الطعن في دستورية القانون المعجل رقم ٤١ تاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠١٥ المتعلق بتحديد شروط استعادة الجنسية اللبنانية تدارس المجلس الدستوري، في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤ / ١٢ / ٢٠١٥، طلب وقف

(١) المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٩٣

(٢) المادة ٣٤ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧ / ٨ / ٢٠٠٠.

(٣) المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٩٣

(٤) م.د. قرار رقم ٦ / ٨ / ٢٠١٤ تاريخ ٦ / ٨ / ٢٠١٤

(٥) م.د. قرار رقم ٩٥ / ٣ تاريخ ١٨ / ٩ / ١٩٩٥

العمل بالقانون المطعون في دستوريته، وبعد التداول، رأى بالإجماع أنه ليس ثمة مسوغ لوقف العمل بالقانون المذكور^(١)، وفي مراجعة الطعن بالقانون الرامي إلى تعليق المهل في قانون الانتخاب رقم ٢٥ تاريخ ٨/١٠/٢٠٠٨ فإن المجلس كان قد تدارس طلب وقف العمل بالقانون المطعون فيه، المبين في المراجعة، وذلك في جلسته المعقدة بتاريخ ٢٩/٤/٢٠١٣، ولم ير سببا للاستجابة لهذا الطلب^(٢).

وبالمقابل علّق المجلس الدستوري مفاعيل العديد من القوانين مع حفظ بت مراجعة الابطال في الشكل والاساس، وذلك بموجب قرارات نشرت في الجريدة الرسمية وأبلغت إلى المراجع الرسمية، فمثلاً: علّق مفعول القانون رقم ٤٠٦ الصادر في ١٢/١/١٩٩٥ تعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري، بعد أن رأى أن المراجعة تستند الى اسباب جدية^(٣)، كما علّق مفعول القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠١ (احكام خاصة للتعيين في الفئتين الأولى والثانية في وظائف الملاك الاداري العام)^(٤)، كذلك علّق مفعول القانون رقم ٢٤٤ الصادر في ١٣/١١/٢٠١٢ المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول^(٥)، وعلّق مفعول القانون رقم ٢٩٠ الصادر في ٧/٥/٢٠١٤ والمنشور في العدد ٢١ من الجريدة الرسمية الصادر في ١٥/٥/٢٠١٤، والمتعلق بتثبيت كتاب العدل بعد إجراء مباراة محصورة^(٦). وبالفعل فإن جميع هذه القوانين التي جرى تعليقها فإن المجلس الدستوري أبطلها في الأساس.

باستثناء الحالات الآتية: القانون رقم ٢٨٩ تاريخ ٨/٥/٢٠١٤، (نظام وتنظيم الدفاع المدني)، فإن المجلس بعد أن علّق مفعول هذا القانون^(٧) فإنه ومع الحكم بأساس النزاع

(١) م.د. قرار رقم ٢٠١٦/١ تاريخ ٢٠١٦/١/٧

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/٥/١٣

(٣) م.د. قرار رقم ٩٥/١ تاريخ ١٩٩٥/٢/١١

(٤) م.د. قرار رقم ٢٠٠١/٣ تاريخ ٢٠٠١/٩/٥

(٥) م.د. قرار رقم ٢٠١٢/١ تاريخ ٢٠١٢/١٢/٣

(٦) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/١ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢

(٧) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٢ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢

رد طلب إبطاله ورجع عن قرار تعليق العمل به^(١)، والقانون المطعون في دستوريته رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ الذي علّق مفعوله^(٢) ثمّ عند النظر في أساس المراجعة ردّ الطعن واتخذ قراراً بالرجوع عن قراره السابق بتعليق القانون^(٣).

ثانياً: وقف التنفيذ أمام مجلس شورى الدولة

ينصُّ القانون على وقف التنفيذ كخيار متروك للقاضي يلجأ إليه عندما يجد في ملف القضية من المبررات والأدلة الجدية التي يجدها كافية لتقريره، وهذا ما اعترف به القضاء صراحة عندما اعتبر أنه لكي يتمكن، أي القاضي، من وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، يجب أن ينص القانون صراحةً على ذلك^(٤).

وبالفعل واستثناءً على مبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة وضعت المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ، فنصّت على أن: "لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه. لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وإن المراجعة تركز على أسباب جدية هامة. إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى ابطال مرسوم تنظيمي أو إلى ابطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الامن أو السلامة العامة أو الصحة العامة".

بخلاف الإجراءات أمام المجلس الدستوري، فإن وقف التنفيذ لا يقرره مجلس شورى الدولة تلقائياً بل هو معلق على طلب يعرض هذا الطلب على الخصم الذي يمهل اسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبيت به خلال

(١) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٤/٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٦/٣

(٢) م.د. قرار رقم ١ تاريخ ٢٠١٧/٢/٢١ الصادر في الطعن بإبطال المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ٢٦ الصادر في ٢٠١٧/٢/١٠.

(٣) م.د. قرار رقم ٢ تاريخ ٢٠١٧/٣/١٦ الصادر في الطعن بإبطال المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ٢٦ الصادر في ٢٠١٧/٢/١٠.

(٤) م.ش. قرار رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٢/١٢/٢٩، الدولة / شركة التراب اللبنانية، م. ١٩٧٣ ص ٩٢.

مهلة اسبوعين على الاكثر من تاريخ ايداع جواب الخصم" وذلك في حالة توافرت شروط وقف التنفيذ.

وتعتبر المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى اللبناني، السند القانوني الذي يجيز لمجلس شورى الدولة، إصدار القرار بوقف تنفيذ قرار إداري. مع ما ينطوي عليه هذا الحكم من صفة الأمر الموجه إلى الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرار تعتبره ضرورياً للصالح العام.

وقد حددت المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، المرجع المختص لتقرير وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وحصرت هذا الاختصاص بمجلس شورى الدولة عندما نصّت على أنه يعود لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف تنفيذ القرار الإداري، ولم يتضمّن القانون أي نص يتيح لهيئة قضائية إدارية أخرى صلاحية تقرير وقف تنفيذ قرار إداري، لذا لا يدخل في صلاحية لجنة الاعتراضات على ضريبة الدخل تقرير وقف تنفيذ التكليف المعترض عليه^(١).

إن وقف التنفيذ أوجده المشرع كوسيلة احتياطية لا يلجأ إليه المجلس إلا إذا توفرت في الملف معطيات جدية وهامة تبرر وقف التنفيذ وكان الضرر الذي يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً. ولكن اعتاد المستدعون على طلب وقف التنفيذ ثم بطلب الرجوع عنه ما يشغل المجلس عن مهمة الحكم في أساس النزاع. كما يدخل تقرير وقف التنفيذ ضمن أصول التنازع الإداري، وحيث أن هذه الأصول تتصل بالانتظام العام فإن من واجب الجهة التي تطلب وقف التنفيذ أن تضع الأدلة الكافية على جدية المراجعة وعلى الضرر البليغ الأكيد اللاحق بها.

١- القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها

(١) م.ش. قرار رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٧٢، الدولة / شركة الترابية الوطنية، م.إ. ١٩٧٣ ص ٩٢

المبدأ أن وقف التنفيذ لا يطال سوى القرارات النافذة التي تلحق ضرراً، ولا تقبل وقف التنفيذ الأعمال التمهيديّة لأنها ليست بقرارات إدارية نافذة^(١). وكذلك لا تقبل وقف التنفيذ مذكرة التفاهم الموقعة بين الدولة اللبنانية ممثلةً بوزارة العدل ولجنة التحقيق الدولية بقضية اغتيال الرئيس رفيق الحريري والمنشأة بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٢٠٠٥/١٥٩٥ وذلك لعدم اتسام النص المطعون فيه بصفة القرار الإداري النافذ والضار^(٢). وأما بالنسبة للقرارات السلبية، فمن حيث المبدأ، إن قرار وقف التنفيذ لا يكون مقبولاً فيما خصّ قرار بالرفض إلا في الحالة التي يؤدي فيها الإبقاء على هذا القرار بالرفض إلى تغييرات في الوضعية الواقعية أو القانونية السابقة على اتخاذ هذا القرار السلبي^(٣). كما يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن لا يكون القرار الإداري قد جرى تنفيذه كاملاً وانقضت مفاعيله، كطلب وقف تنفيذ رخصة هدم بناء جرى هدمه فعلياً^(٤) وفي بعض الحالات يقبل القضاء القضاء طلب وقف التنفيذ قرارات جرى تنفيذها كقرار عزل موظف^(٥).

وبديهي أن القرارات الفردية هي المجال الرحب لنظرية وقف التنفيذ، لارتباط القرار الإداري الفردي بنظرية الحق المكتسب^(٦)، وعلى سبيل المثال فقط نقرأ بأن مجلس شورى الدولة قبل وقف تنفيذ المرسوم الذي قضى بعدم الموافقة على تنازل عن مدرسة^(٧)، والقرار التأديبي الصادر عن هيئة التفتيش المركزي^(٨)، وقرارات الترخيص بالبناء^(٩)،

(1) C.E. 9 novembre 1962, Dame Chamonier-Mirande, req. n° 58729 .

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٥/٩٠-٢٠٠٦/٢٠ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٠، اللواء الركن المتقاعد جميل السيد/ الدولة - وزارة العدل.

(3) C.E. 23 janvier 1970, min. Ét. chargé aff. soc. RDP1970 p1035, note Waline. C.E. 29 janvier 1986, Balenga Kodia : RFDA 1986, p. 615 s., concl. O. Dutheillet de Lamothe.

(4) CE, 5 déc. 1980, Catherine Economos : Dr. adm. 1981, comm. n° 29.

(5) C.E. 28 octobre 1991, Pagan, req. n° 123838.

(٦) م.ش. قرار رقم ٢٤٠، تاريخ ٩٥/٢/١٩، فيليب مجاصص/ الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٦، ص ٢٥١.

(٧) م.ش. قرار ٧٢٦ تاريخ ١٣/٤/١٩٦٧ - مطر/ الدولة-وزارة التربية، م.إ. ١٩٦٧، ص ١٤٤

(٨) م.ش. قرار رقم ٦٥ تاريخ ٢٣/١٢/١٩٦٠، ع.ج/ الدولة- هيئة التفتيش المركزي، م.إ. ١٩٦١، ص ٥١.

(٩) مجلس القضايا قرار رقم ١٩٩، تاريخ ١١/٧/١٩٦٨، شركة الفنادق الكبرى للشرق / الدولة وبلدية بيروت، م.إ. ٦٩، ص ١٤٥

وقرار الإقفال المؤقت لصيدلية (١)، وقرار ترحيل أجنبي (٢)، وردّ قرار تسليم متهم إلى دولة أجنبية (٣).

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية هي من حيث المبدأ ضمن تصنيفات القرارات الخاضعة لرقابة القضاء، وبهذه الصفة تكون محلاً لوقف التنفيذ، وبالفعل أوقف مجلس شورى الدولة اللبناني تنفيذ القرار الصادر عن رئيس إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية الرقم ٢/٤٣ تاريخ ٢٠٠٤/١/٣١ المتعلق بتنظيم مباراة الدخول إلى الدورة الأولى في الدرجة الخاصة العليا في فرع الإعداد لوظائف الفئة الثانية الإدارية(٤)، وأوقف تنفيذ التعميم الصادر عن وزير المالية رقم ١٦٣٩/ص ١ في ٢٠٠٣/٨/٣٠ القاضي بالتنازل عن السرية المصرفية، والتعميم رقم ١٨٣٧/ص ١ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢ الموجه الى المتقاعدين المستفيدين من معاشات التقاعد، والمتعلق بإجراء بعض التعديلات على عقود فتح حسابات التوطين لدى المصارف، والتعميم رقم ٢٠٢٢/ص ١ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٣ الذي يتضمن الزام المصرف المعتمد بصورة نهائية وغير قابلة للرجوع بان يحول الى حساب الخزينة بناء على اشعار خطي من دائرة معاشات التقاعد "اي مبالغ قيدت في حساب المستفيد بعد فقدان الحق في هذه المعاشات بما في ذلك الحق في معرفة الهوية الكاملة، للمستفيد او المستفيدين من قبض هذه المعاشات وعنوانهم"(٥).

أيضاً يقبل وقف التنفيذ القرار التنظيمي الصادر عن وزير العمل والشؤون الاجتماعية بتحديد مواقيت الفتح والإقفال لبعض المحلات التجارية في أيام الأعياد والمناسبات(٦). وقرار وزير الإعلام المتضمن فرض رقابة مسبقة على الأخبار والمواد والبرامج الإخبارية، فهو ليس من الأعمال الحكومية أو القرارات التأكيدية لقرار مجلس الوزراء بل هو قرار

(١) م.ش. قرار رقم ٨٨ تاريخ ١٩٦٦/٤/٢٧، فؤاد خلوف/ الدولة- وزارة الصحة، م.إ. ١٩٦٦ ص ٩٦.

(٢) م.ش. قرار إعدادي رقم ٥٦ تاريخ ١٩٦٩/٥/٢٣ فيلشته ريفا / الدولة - م.إ. ١٩٦٩ ص ٩٥

(٣) م.ش. قرار رقم ١٨٧ تاريخ ١٩٦٦/٧/٢١، يوسف كتو/ الدولة، م.إ. ١٩٦٦ ص ١٧٣.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٣٠ فاديا نعيم حلال ورفاقها/ الدولة- غرفة الرئيس خالد قبانى- غير منشور

(٥) م.ش. قرار إعدادي رقم ٢٠٠٣/١٢٧-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/١/١٩ الدكتور كمال عرب / الدولة- وزارة المالية غير منشور

(٦) م.ش. قرار رقم ١٣٧ تاريخ ٢٠ تشرين الثاني ١٩٦٨، إميل بشاره/ الدولة، م.إ. ١٩٦٩، ص ١٣٠.

تنظيمي نهائي ونافذ، يكون لمجلس شورى الدولة الأمر بوقف تنفيذه^(١). وفي بعض الأحيان يكون القرار التنظيمي المطلوب وقف تنفيذه قراراً شفهيّاً، كحالة القرار الصادر عن وزير الداخلية المعمم على وسائل الإعلام بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨ القاضي بمنع التظاهرتين اللتين كان من المنوي إجراؤها يوم الأثنين الواقع فيه ٢٠٠٥/٢/٢٨ صوتاً للمصلحة الوطنية العليا^(٢).

٢- القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها

استثنت الفقرة الثانية للمادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، من نطاق القرارات التي يجوز وقف تنفيذها: المراسيم التنظيمية، والقرارات المتعلقة بحفظ النظام أو الامن أو السلامة العامة او الصحة العامة.

فالمراسيم التنظيمية تستبعد من نطاق وقف التنفيذ بالرغم من اتساع الضرر الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا النوع من المراسيم الذي هو أشد وأوسع من الضرر الذي ينتج عن غيره من القرارات، ومع ذلك فإن صراحة النص توجب التقيد به، وردّ كل طلب يرمي إلى وقف تنفيذ مرسوم تنظيمي، وعبر مجلس شورى الدولة اللبناني عن هذه الحقيقية بعبارة أنه "يستحيل وقف تنفيذ المراسيم التنظيمية"^(٣).

كما أن القرارات المتصلة بالأمن العام والسلامة العامة والصحة العامة لا يمكن وقف تنفيذها، وعندما يكون القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه قد دخل ضمن فئة الاستثناءات التي قررتها المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، فإنه لا يعود للمجلس أن يبحث في توفر شروط قبول طلب وقف التنفيذ. فإذا تضمّن قرار وزير الداخلية المطلوب وقف تنفيذه الطلب إلى جميع القوى الأمنية اتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الأمن والنظام ومنع التظاهر والتجمعات فإن هذا القرار يدخل في فئة القرارات

(١) م.ش. قرار رقم ٨٦ رقم ١٦/٤/١٩٩٧، المؤسسة اللبنانية للإرسال انترناشيونال/ الدولة - وزارة الإعلام.

(٢) م.ش. قرار تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨ النائب فارس سعيد والنائب صلاح حنين/ الدولة- وزارة الداخلية.

٣ م.ش. قرار رقم ٤٧٣ تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٧، ثابت/ الدولة- مجلس الوزراء، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٥٠٢.

المتعلقة بحفظ النظام والأمن والسلامة العامة، التي لا يجوز وقف تنفيذها عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ٧٧ من قانون تنظيم المجلس^(١).

٣- شروط قبول طلب وقف التنفيذ

فرض الاجتهاد إضافة إلى الشروط العامة لقبول المراجعة أمام القضاء، جملة شروط شكلية خاصة بمراجعة وقف التنفيذ منها أن هذا الطلب يجب أن تسبقه أو تصاحبه مراجعة إبطال لهذا القرار^(٢). ويمكن أن يقدم طلب وقف التنفيذ بذات مراجعة الإبطال أو بمراجعة مستقلة. لكن لا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولاً إذا كان مستنداً على أسباب مغايرة لتلك التي يستند إليها طلب إبطال القرار الإداري، علماً أن هذا الطلب غير مقيد بمهلة. ورغم أهمية وقف التنفيذ، فإن المشتري، قد ربط قبوله بتوفر شرطين أساسيين هما الجدية والضرر البليغ.

وتعني عبارة استناد المراجعة إلى أسباب جدية. أن القاضي الإداري يرى وللوهلة الأولى ومن ظاهر الأوراق، أن هناك قرائن قوية تدفع للإعتقاد بجدية مراجعة الإبطال، من دون المساس بأصل الحق أو التعرض له. فيُسند قراره بوقف التنفيذ إلى التقدير الوقي والعاقل لجدية الأسباب القانونية دون التعرض لأساس هذه الأسباب وتقديرها تفصيلاً. ولا يكفي للأمر بوقف التنفيذ أن تكون الأسباب التي يستند إليها الطعن جدياً بل يجب كذلك أن يكون الضرر الناشئ عن تنفيذ القرار المطعون فيه على درجة من الجسامه، أي يكون من الصعب إصلاحه، بحيث لا يؤدي إبطال القرار الإداري إلى إصلاح الأضرار التي سببها تنفيذه. وشرط الضرر البليغ هو مسألة نسبية، حيث يكفي للقاضي أن يستشعر أن هناك احتمالاً راجحاً لهذا الضرر البليغ دون أن يشترط تحققه الفوري بل وحتى الوشيك، وفي قضية فاديا حلال، استخلص مجلس شوري الدولة وقوع ضرر بليغ بالجهة المستدعية لأنه سيؤدي إلى حرمان المستدعين من الإشتراك في هذه المباراة، وهم

(١) م.ش. قرار تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨ النائب فارس سعيد والنائب صلاح حنين/الدولة- وزارة الداخلية .
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٢٤ تاريخ ١٩٧٧/١١/٨، فياض/ الدولة، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان-باب أصول المحاكمات الإدارية ص ١٦٣؛ م.ش. قرار رقم ٥٨٩ تاريخ ٢٠٠١/٧/٥، لوسيا أبونايان وأولادها/ مجلس الإنماء والإعمار، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٨٧٣

من الموظفين في الفئة الثالثة المؤهلين للترقية إلى الفئة الثانية في الملاك الإداري العام^(١).

٤- خصوصية الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن توفر الشروط الموضوعية والشكلية التي أشرنا لها لا تعني أن القاضي ملزم بالاستجابة لطلب وقف تنفيذ القرار موضوع الطعن، فهو يملك سلطة تقديرية في هذا المجال، ويستطيع الاستتساب بين تقرير وقف التنفيذ أو رفضه. وهذا ما قضى به الاجتهاد الإداري بأن سلطة مجلس شورى الدولة في تقرير وقف التنفيذ، هي سلطة استتسابية، حيث يعود للقاضي الإداري بأن يقدر فيما إذا كان هناك مبرر للأمر بوقف تنفيذ قرار إداري وفقاً للمعطيات الواردة في ملف المراجعة. فيقرر وقف التنفيذ في ضوء جدية الاسباب المدلى بها، وبالنظر لظروف القضية، وتلافياً للاضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار المطعون فيه^(٢). كما له أن يردّ، بما له من حق تقدير، طلب وقف التنفيذ^(٣). وعملاً بهذا المبدأ وجد وقف تنفيذ مطلق، ووقف تنفيذ لمدة محددة، ووقف تنفيذ لقاء كفالة...^(٤). فمثلاً يقضي مجلس شورى الدولة بوقف تنفيذ القرار الإداري بإزالة التعديلات عن مياه عين بركة لمدة شهرين^(٥)، أو وقف تنفيذ مرسوم تخطيط طريق داخلي لمدة شهر^(٦)، كما له أن يقرر وفقاً جزئياً للقرار، مثلاً فيما يتعلّق بسحب رخصة بناء فإن المجلس ردّ وقف التنفيذ فيما يتعلق بالطابق الأول، وأوقف التنفيذ فيما يتعلق بالطابق الأرضي وهدم مداميك الطابق الأول^(٧).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٣٠ فاديا نعيم حلال ورفاقها/ الدولة
(٢) مجلس القضايا قرار رقم ١٩٩، تاريخ ١٩٦٨/١١/٧، شركة الفنادق الكبرى للشرق / الدولة وبلدية بيروت، م.إ. ٦٩، ص ١٤٥.
(٣) م.ش. قرار رقم ٦٥ تاريخ ١٩٦٠/١٢/٢٣، ع.ج/ الدولة- هيئة التفتيش المركزي، م.إ. ١٩٦١ ص ٥١.
(٤) م.ش. قرار رقم ٩ تاريخ ١٩٧٢/١/١٧، ابراهيم طرابلسي / الدولة- وزارة المالية، م.إ. ١٩٧٢ ص ٧٠.
(٥) م.ش. قرار رقم ٧٢ تاريخ ١٩٦٧/٤/١٠، عبدوني/ الدولة - وزارة الموارد المائية والكهربائية، م.إ. ١٩٦٧ ص ١٤٥.
(٦) م.ش. قرار رقم ٣٧ تاريخ ١٩٦٩/٩/١١، ولهيمنا عازار ورفاقها/ الدولة، م.إ. ١٩٦٩ ص ١٤٧.
(٧) م.ش. قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٦٧/٥/١٠، الفرد فرحات ورفاقه/ بلدية بكفيا، م.إ. ١٩٦٧ ص ١٤٦.

وتطبق الأصول الموجزة في البت بطلبات وقف التنفيذ، فقد أدخل على المادة ٧٧ فقرة صريحة باعتماد الأصول الموجزة، وهو النص الآتي: "يمهل الخصم اسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة اسبوعين على الأكثر من تاريخ ايداع جواب الخصم".

يستفاد من الأحكام القانونية بأن قرار وقف التنفيذ لا يكتسب الدرجة القطعية مطلقاً وإن نفذ. ولو أنه يكتسب هذه الدرجة لما أمكن بحث المراجعة في الأساس، ولما جاز ردها بعد مناقشة أسبابها ولا الرجوع عنه، ثم العودة إلى إقراره عند توفر الأسباب^(١). واستناداً إلى الصفة الإعدادية للحكم القضائي بوقف التنفيذ، وإذا كانت الأحكام القضائية المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية هي قرارات مؤقتة^(٢)، وليست بقرارات نهائية، ولا تتمتع بقوة القضية المحكمة، غير أنه يتعين على الفرقاء في النزاع التقيد بها ما لم يطرأ ظرف قانوني أو واقعي جديد أو غير معلوم أو يكتشف مجلس شورى الدولة أموراً يتحتم معها تعديل القرار الإعدادي أو الرجوع عنه^(٣)، ولكن لقبول طلب الرجوع عن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على الجهة المستدعية أن تبرز الواقعة الجديدة التي تبرر قبول هذا الطلب^(٤).

وأما من حيث أثر قرار وقف التنفيذ، فإضافة إلى تعليق القرار وإلزام الإدارة بالامتناع عن تنفيذه، فإنه في حالات معينة قد تجد الإدارة من المناسب إلغاء هذا القرار الذي أوقف القضاء تنفيذه، خاصة إذا ما قُدرت أن القضاء متجه نحو إبطاله. وهذه حالة تعاميم وزير المال المذكورة، حيث عمد وزير المال إلى إصدار التعميم ألغى بموجبه التعاميم الثلاثة

(١) م.ش. قرار رقم ٩ تاريخ ١٧/١/١٩٧٢، ابراهيم طرابلسي / الدولة- وزارة المالية، م.إ. ١٩٧٢ ص ٧٠؛ مجلس القضايا قرار رقم ٣٦٤ تاريخ ٣٠/٥/٢٠٠٠، شركة التطوير السياحي والعقاري/ بلدية جبيل، م.ق.إ. عدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ ص ٦٦٨.

(٢) م.ش. قرار رقم ٩٨/٢٦٠-٩٩، تاريخ ١٣/١/١٩٩٩، باسيل ورفاقه/ الدولة وبلدية درعون، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ ص ٢٤٢.

(٣) م.ش. قرار رقم ٤٧٤ تاريخ ٩/٥/٢٠٠١، القزي/ الدولة محافظة جبل لبنان، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٨٧؛

(٤) م.ش. قرار رقم ١٨٩/٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ١٣/٣/٢٠١٧، سميحة عيتاني/ بلدية بيروت- والقرار رقم ٢٠١٦/٢٢١-٢٠١٧ تاريخ ١١/٤/٢٠١٧ جمعية الخط الأخضر/ بلدية بيروت.

التي أوقف مجلس شورى الدولة تنفيذها^(١)، وكذلك أقدم رئيس الجامعة اللبنانية على إلغاء مذكرتين تحددان أصول تسجيل الطالب في أكثر من اختصاص بعد أن قرر مجلس شورى الدولة وقف تنفيذهما^(٢).

المبحث الثالث:

التحقيق في المراجعة

إجراءات التقاضي هي "مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناءً على مسلك إيجابي من جانب المدعى وتنتهي بحكم فاصل في النزاع"، وتعدّ إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية وفي الدعوى الدستورية مستقلة تماماً عن القواعد الإجرائية للدعوى المدنية. وهذا الاستقلال يجعل قواعد الإجراءات القضائية الإدارية والدستورية إجراءات أصيلة بذاتها وليست استثناءً من القواعد العامة، طبعاً دون أن يمنع ذلك من الاسترشاد والاستئناس بالقواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، إنما يكون بقدر ملاءمتها معها وعدم تعارضها مع مبادئ خاصة بهذه المراجعات.

المطلب الأول: خصائص إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية والدستورية

تتميّز المراجعة القضائية أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، بخصوصية إجراءاتها عن غيرها من الدعاوى، ومن دلائل ذلك أن إجراءات الدعوى الدستورية والإدارية خاضعة لإدارة القاضي الذي يتولى توجيهها من خلال قدرته على تسيير التحقيق والسيطرة على كافة إجراءات المنازعة القضائية.

(١) م.ش. قرار إعدادي رقم ٢٠٠٣/١٢٧-٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٩ الدكتور كمال عرب / الدولة- وزارة المالية، سابق الإشارة إليه.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٧٠-٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٧/١١/٩ تيسير الزعتري ورفاقه/ الجامعة اللبنانية.

الفقرة الأولى: الصفة الكتابية لإجراءات الدعوى الدستورية والإدارية

إن ما يميّز إجراءات الدعوى الدستورية والإدارية عن الدعوى المدنية، هو الصفة الكتابية للإجراءات، فالدعوى المدنية تقوم على تفضيل شفوية المرافعة فيها، بينما تتميز الدعوى الإدارية والدستورية بطابعها الكتابي.

وتختلف الدعوى الإدارية عن الدستورية لناعية تبادل اللوائح، إذ تتركز المنازعات الإدارية على مبدأ الوجاهية وتبادل اللوائح بين الفرقاء، بحيث لا يعتد بأي مستند أو لائحة ما لم يتم عرضها على أطراف الدعوى واثاحة الفرصة لتقديم إجابتهم عنها، لأن استناد الحكم على لائحة أو مستند لم يوضع موضع المناقشة بين الفرقاء، هو مخالفة للمراسم الجوهرية المقررة للتحقيق والواجب مراعاتها، بحيث إذا جرى إغفالها يكون الحكم مشوباً بمخالفة الأصول الجوهرية ومستوجب الإبطال^(١). وتطبّق قاعدة تبادل اللوائح سواء في مراجعات الإبطال أو في المراجعات الانتخابية.

أما لدى المجلس الدستوري، ففي مراجعات الطعن بالقوانين لا يوجد تبادل لوائح، وكذلك لا يبلغ الطعن بانتخابات رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب إلى المطعون بصحة انتخابه ولا تحال القضية إلى مقرر لوضع تقريره.

أما الطعون بالانتخابات النيابية فتطبق قاعدة الوجاهية وتبادل اللوائح حيث يبلغ الاعتراض بالطرق الإدارية إلى رئيس المجلس النيابي ووزارة الداخلية كما يبلغ الاعتراض مع نسخ عن مستنداته إلى المطعون بصحة نيابته الذي له خلال مهلة ١٥ يوماً من تاريخ تبليغه، أن يقدم ملاحظاته ودفاعه مع المستندات التي في حوزته لكل من الطاعن والمطعون بنيابته أن يستعين بمحام واحد أمام المجلس الدستوري^(٢). كما تلتزم وزارة الداخلية تزويد المجلس الدستوري بجميع المحاضر والمستندات والمعلومات المتوافرة لديها لتمكينه من إجراء التحقيقات اللازمة^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ١٨٧، تاريخ ٥٧/٢/٢٠، إدارة الجمارك / مخايل غرة، م.٥٧، ص ٢٠١

(٢) المادة ٢٧ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤

(٣) المادة ٢٨ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤

الفقرة الثانية: عب الإثبات في المراجعات الدستورية والإدارية

يطلق على دور القاضي الإداري والدستوري وصف الدور التوجيهي للمراجعة أو الدور الاستقصائي، وذلك خلافاً للدور الذي يقوم به القاضي المدني حيث يغلب عليه الطابع السلبي، ويقتصر على مراقبة إجراءات الدعوى الموجهة من الخصوم أنفسهم، ولا يتدخل فيها بوجه عام إلا لحسم النزاع حين تصبح الدعوى مهياًة لإصدار الحكم فيها، مما يبرز وصف المحاكمة المدنية بأنها من فعل وتوجيه الخصوم، حين أن الأصول المتبعة في المحاكمات الإدارية والدستورية هي أصول استقصائية، تعطي القاضي حرية اتخاذ المبادرة بحثاً عن الإثبات.

وقد انعكس ذلك اختلافاً في المصطلحات المستعملة في كل من الأصول الإدارية والمدنية. ففي الأصول المدنية يأتي الكلام عن الإثبات حيث يبرز دور الفرقاء ومبادرتهم في البحث عن الأدلة، أما في الأصول الإدارية والدستورية فيجري الحديث عن التحقيق وهو المصطلح ذاته المستعمل في الأصول الجزائية حيث يقوم القاضي بنفسه بالبحث عن الأدلة الكافية لتكوين قناعته والبت في النزاع المطروح أمامه^(١). ونستعرض فيما يلي التحقيق وعب الإثبات في الدعوى الدستورية وفي الدعوى الإدارية.

أولاً: الإثبات في الدعوى الدستورية

ميّز قانون إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي بين موجب الإثبات في مراجعات المتعلقة بدستورية القوانين وبين الطعون الانتخابية، إذ حرّر الطاعن في مراجعات دستورية القوانين من عب الإثبات وأناطه بالمجلس، حيث يقتصر دور الجهة المستدعية على بيان المواد المخالفة للدستور والأسباب التي يبني عليها الاستدعاء، وكان النص السابق للنظام الداخلي للمجلس الدستوري يشترط في المادة ٢٠ أن يحدد في استدعاء

(١) جوزف رزق الله - النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- مرجع سابق ص ٢٨.

المراجعة تحت طائلة الرد، موضوع النزاع أو النصوص المطعون فيها، والأسباب التي يبنى عليها المستدعي مراجعته والمواضيع المخالفة للدستور".

بحيث إذا أغفل المستدعي ذكر الأسباب يؤدي إلى ردّ المراجعة، وبالفعل ورد في أحد الاجتهادات: حيث ان مجال الرقابة على دستورية القوانين لدى المجلس الدستوري مرتبط بمدلول المادتين ٢٠ و ٢١ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠، وأن ما ورد في استدعاء المراجعة لجهة مخالفة مبادئ وأصول التشريع لم يبيّن بوضوح مكن المخالفة الدستورية التي تضمنتها المواد المطعون فيها ومدى هذه المخالفة . وحيث أنه والحالة هذه وفي عدم اشتمال المراجعة على الإثباتات الذاتية المباشرة للوقائع والانتقاصات المدلى بها وبمعزل عن تحديد الأثر الناشئ عنها في حال ثبوتها لا يمكن المجلس الدستوري الأخذ بما ورد بشأنها في المراجعة^(١).

إلا أن النظام الداخلي الجديد للمجلس الدستوري ألغى هذا الموجب بحيث نصّ في المادة ٣٢ منه أنه:"يجب ان يتضمن استدعاء الطعن النصوص المطعون بعدم دستورتها، والنقاط المخالفة للدستور"^(٢)، وبحسب النص الجديد لا موجب على المستدعي بإثبات المواد التي يعتقد أنها مخالفة في الدستور والواردة في القانون المطعون فيه.

أما في الطعون الانتخابية، فالأمر مختلف حيث من الثابت أن أصول المحاكمات المتبعة لدى المجلس الدستوري هي أصول استقصائية على ما جاء في المادتين ٤٢ و ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة ٨٤ من نظامه الداخلي، إلا أن ذلك لا يخل بالقاعدة العامة التي تلقي على عاتق المدعي مبدئياً عبء إثبات مدعاه، أو على الأقل تقديم بينة أو بدء بينة من شأنهما إضفاء المنطق والجديّة والدقة على ادعاءاته وتمكين المجلس من الانطلاق في ممارسة سلطة التحقيق الكفيل بتكوين اقتناعه لجهة

(١) م.د. قرار رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٨/٩/١٩٩٥ الصادر بمراجعة إبطال بعض المواد من القانون رقم ٤٥٢ تاريخ ١٧/٨/١٩٩٥ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري- المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٤٧.

(٢) المادة ٣٢ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

تأكده من الوقائع والتثبت منها^(١). وتأسيساً على ذلك لا يسع المجلس الدستوري الاعتداد بالادعاءات والأقوال التي يدلي بها المتنازعون إذا لم تتصف بالدقة الكافية وكان يغلب عليها طابع الاتهام الوارد على سبيل التعميم دون أن يكون مشفوعاً ببينة أو بداية بيّنة على تلك الأقوال والادعاءات، أو كانت أقوال غير مؤيدة بدليل^(٢).

فالمبدأ أنه يقع على عاتق الطاعن تقديم الإثبات على صحة ما يدّعيه حتى يتمكن المجلس من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتثبت من صحة ما يُدلى به من وقائع ويبرز من مستندات في حال اتصافها بالجدية وبعلاقتها المباشرة بالعملية الانتخابية، ولا يعود للمجلس القيام بالتحقيق بمجرد حصول الطعن^(٣). فالإثبات المطلوب من الطاعن، يتحقق عندما يكون سبب الطعن مجدياً، أي أن تكون نتائج المخالفات المدلى بها منصبية على عدم صحة انتخاب المستدعي ضده، وبالتالي على الطاعن أن يقدم الدليل على أنه لولا تلك المخالفات لما فاز المستدعي ضده بالمقعد النيابي^(٤). وحيث أن المجلس الدستوري يتمتع، لدى نظره في الطعون الانتخابية، باختصاص واسع في التحقيق، دون أن يخل ذلك بالقاعدة العامة التي تلقي، مبدئياً، على المدعي عبء إثبات مدعاه، أو تتطلب، على الأقل، تقديم بيّنة أو بداية بيّنة ما يثيره من اعتراضات، أو الإشارة إلى مظان الأدلة^(٥).

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/١٠ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضدهما سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية- م.د. قرار رقم ٩٧/١٩ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب المعلن فوز هجري شديد - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٦٣.

(٢) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٧ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده عبدالله فرحات عن دائرة بعبداء- عاليه- م.د. قرار رقم ٩٧/٣ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب اميل نوفل - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٦٩.

(٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/٦ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده قيصر فريد معوض - عن دائرة الشمال الثانية.

(٤) م.د. قرار رقم ٩٧/٥ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب راجي أبو حيدر - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٧٩.

(٥) م.د. قرار رقم ٩٧/٨ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب أيمن شقير - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٩٥.

علماً أن المنحى الاجتهادي في تحديد مدى سلطة التحقيق التي يتمتع بها المجلس الدستوري مجتمعاً أو بواسطة المقرر، كما في الارتكاز على خصوصية كل قضية وظروفها يرد الطعن إذا تبين له أن هذه المخالفات غير جديرة بالتوقف عندها أو غير جدية أو غير ثابتة^(١).

ثانياً: الإثبات في المنازعة الإدارية

يملك القاضي الإداري سلطات واسعة في تقرير وسائل الإثبات التي يلجأ إليها وجدواها من دون التمييز فيما بينها من حيث المرتبة، فالدليل الخطي في القضاء الإداري لا يرجح مثلاً على القرائن كما هي الحال في قواعد الإثبات في القانون الخاص. أما القضاة المدنيون وفي ظل وجود نص مقنن يرضى أحكام وإجراءات الإثبات المدني فإنهم يجدون أنفسهم ملزمين بالتقيد بالأحكام القانونية عند تقريرهم اللجوء إلى إحدى وسائل الإثبات. وقد قرر المجلس أن الإثبات يعود أمره في الأصل للطرفين ويعود لهما التنازل عن وسيلة من وسائله أو الامتناع عن التذرع بإحداها أو الاتفاق على الرجوع إلى دليل يستخلص من ملف غير ملف النزاع القائم بينهما ذلك أن هذا الأمر لا يتعلق بالانتظام العام. وفيما يتعلق بالمراجعات أمام مجلس شوري الدولة، إذا كان للقاضي الإداري دور المحقق المدقق من تلقاء ذاته في صحة الوقائع المدلى بها فإن هذا الدور لا يتناقض مع المبدأ المشار إليه إذا ما عمد القاضي إلى ما اتفق الطرفان عليه ودقق ومحص به واستخلص منه النتائج القانونية اللازمة^(٢). واعتماد المجلس بينة دون أخرى أمر عائد لسلطته التقديرية وليس في ذلك مخالفة لصفة جوهرية^(٣).

من هنا يتضح أن إجراءات التقاضي الإدارية بما لها من طبيعة إيجابية تحقيقية تجعل من القاضي الإداري مهيمناً على الخصومة الإدارية ومؤثراً على سيرها، فالخصوم وخاصة المدعي هم المؤثرون على بداية الخصومة وانطلاقها وذلك باختيارهم عرضها

(١) م.د. قرار رقم ١٠/٢٠٠٠ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٠ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضدهما سايد عقل وبطرس حرب عن دائرة الشمال الثانية.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٩٣٧، تاريخ ٢٢/١٢/٦٧ إدارة الجمارك العامة / جميل يعقوب، م.إ. ٦٨، ص ٢٩

(٣) م.ش. قرار رقم ١١٤، تاريخ ٩/٥/٦٠، زكية حرب / الدولة، م.إ. ٦٠، ص ١٣٤

على القضاء الإداري ونقلها إلى ساحته إلا أن دورهم ينحسر بمجرد تقديم عريضة الدعوى ليتولى القاضي الإداري مهمة تسيير الخصومة وتوجيه إجراءاتها ابتداءً بقيامه بمهمة تبليغ الدعوى وتوليه تحديد مواعيد الجلسات وإيداع المذكرات والردود. وإن دور المقرر الاستقصائي يجعله غير مقيد بالآراء والاقتراحات والتقديرية التي تصدر عن الإدارة، وعليه القيام بجميع التحقيقات، وأن يأمر بالكشوفات وأن يكلف أصحاب الخبرة بمهمة جلاء الواقع وإظهار المعطيات الفنية التي تؤلف ركيزة الدعوى^(١). إنما وخلافاً للقاضي المدني الذي لا يشارك مطلقاً في عملية البحث عن الإثبات، فإن القاضي الإداري يسارع إلى نجدة المستدعي الذي يدخل في نزاع غير متكافئ مع الإدارة، كما يطلب القاضي الإداري من الإدارة إبراز كافة الوثائق التي تعزز اقتناعه وتسمح له بالتحقق من ادعاءات المدعي^(٢)، وإن تخلف الإدارة عن الاستجابة لهذه الطلبات تدفع القاضي الإداري إلى اعتبار أقوال المستدعي صحيحة^(٣)، وبالمقابل فإن تخلف المستدعي عن التجاوب مع طلبات المقرر تدفع إلى رد المراجعة لعدم الجدية، بحيث إن عدم قيام المستدعي بتنفيذ مضمون قرار التكاليف المتضمن تعيين خبير للكشف والافادة عن واقع الحال يجعل من المراجعة مستوجبة الرد لعدم الثبوت ولعدم الجدية، بل يُعتبر انه تنازل عن مطالبه وأن ما أدلى به هو غير مستند على أساس قانوني صحيح وهو بالتالي غير محق بما تقدم به من مطالب^(٤).

الفقرة الثالثة: مهل التحقيق في المراجعة

-
- (١) ش.ل. قرار رقم ١، تاريخ ١١/١٠/٩٣، يوسف عقيقي/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ١.
(٢) ش.ل. قرار رقم ٢٢٨، تاريخ ١٧/١/١٩٩٩، أنطوان روحانا/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٢١٧.
(٣) ش.ل. قرار رقم ٤٠٤، تاريخ ١٩/٣/٩٨، صاغلاسيان/المعهد الوطني للموسيقى، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص ٣٩٧.
(٤) (م ش د القرار رقم ٩٨ تاريخ ١/١١/٢٠٠٥، باسيل/الدولة وحداد، م.ق.إ. العدد ٢٢ (٢٠١١) م ١ ص ٩٨ - م.ش. قرار رقم ٦٢٤/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ١٠/٦/٢٠١٣ و داد الشدياق/ مصلحة تسجيل السيارات والأليات ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات-الدولة (هيئة القضايا).

تختلف مهل التحقيق في المنازعات الدستورية عنها في المنازعات الإدارية، وهذا الاختلاف لا يقتصر على أنواع المهل وتبادل لوائح وإنما على طبيعتها القانونية، حيث أن المهلة في المنازعات الدستورية هي إلزامية ومفاعيلها مسقطه بينما هي مهل حث في إطار المنازعات الإدارية.

أولاً: مهل التحقيق في إطار المنازعات الدستورية

أوجد قانون المجلس الدستوري ثلاثة أنواع من المهل المترابطة والالزامية: مهل تقديم المراجعة، مهل الواقعة موضوع المراجعة (أي التحقيق في المراجعة)، ومهل إصدار القرارات^(١).

يفترض تقديم المراجعة وإصدار قرار بشأنها في المهل المحددة وذلك ضماناً لمبدأ الأمان التشريع، وتجنباً لمفاعيل القانون المطعون في دستوريته. فكما ان مقدمي الطعون ملزمين بتقديم المراجعات في مهل حصرية واسقاطية، كذلك المجلس الدستوري ملزم بإصدار قراراته في مهل محدودة غير قابلة بطبيعتها للتمديد كما هو وارد في مختلف بنود المهل المتعلقة بالطعون^(٢)، حيث وردت مهل قصيرة والزامية في كل المراحل^(٣) تضمن سرعة وقف مفعول انتخاب أو تشريع، والحد زمنياً من هذا المفعول في حال الموافقة على الطعن، بحيث ترمي المهل القصيرة إلى ردم أي هوة بين القانونية الدستورية وبين الشرعية التي قد يكتسبها القانون المطعون فيه في حال تطبيقه وامتداد مفاعيله. وبالتالي فإن احد شروط المقاضاة وهو الموضوع يصبح غير متوافر بعد اكثر من اربع سنوات من تقديم مراجعة^(٤)، وكذلك فيما يتعلق بصوابية بت المجلس الدستوري الذي اكتمل نصابه في ٢٠١٠/٦/٥ بطعون انتخابات نيابية تعود لسنة ٢٠٠٥. بحيث لا تسوّغ له المهل القصيرة متابعة البت في قضية بعد انقضاء المهل المقررة وذلك

(١) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- مرجع سابق ص ٤٦٢.
(٢) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- كتاب المجلس الدستوري ٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ٤٤٧.
(٣) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- مرجع سابق ص ٤٦٠.
(٤) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- مرجع سابق ص ٤٦٢.

انسجاماً مع مبدأ الامان التشريعي، بحيث تكون مردود شكلاً لاستحالة تقييد المجلس الدستوري في اصول المهل الواردة في انظمتها على اعتبار ان هذه المهل هي ضرورة للأمان التشريعي والنظام العام.

ولهذا قضى المجلس الدستوري أن المهل الدستورية بعامة، وبخاصة المهل المتعلقة بالطعن في القوانين امام المجلس الدستوري، هي مهل محددة وقصيرة ومحدودة زمنياً وملزمة ومسقطه ويقضي التقييد بها لارتباطها بالشرعية الدستورية^(١).

وكذلك قضى بان المراجعة امام المجلس الدستوري ليست دعوى عادية ترمي الى فض نزاع بين متخاصمين حول حقوق شخصية يدعونها وانما هي مراجعة ترمي الى الحماية القضائية للوضع القانوني بذاته، بصرف النظر عما ينشأ عن هذه الحماية بصورة غير مباشرة من آثار ومفاعيل شخصية، والتي لا تدخل في نطاق نظر هذا المجلس اصلاً. وبما ان الوضع القانوني في الطعن المائل هو النيابة او عضوية مجلس النواب المكون اثر الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥، وحيث أن ولاية مجلس النواب المنتخب لسنة ٢٠٠٥/ انتهت في ٢٠/٦/٢٠٠٩ ويكون الوضع القانوني موضوع الطعن الراهن قد زال بانتهاء الولاية المذكورة ولم تعد الحماية القانونية لذلك المركز واردة، وشرط قبول المراجعة استنادا الى الحماية القانونية يجب ان يظل قائماً من تاريخ تقديمها حتى تاريخ فصلها، وباتت هذه المراجعة بالتالي غير مقبولة، ولم تعد من فائدة قانونية في الشروع بأي اجراء من اجراءات الطعن امام هذا المجلس^(٢).

انطلاقاً مما تقدّم نستعرض أبرز المهل المقررة لمرحلة التحقيق، حيث يلزم المقرر بأن يضع تقريره في المراجعات المتعلقة بدستورية القوانين خلال مهلة أقصاها ١٠ أيام من تاريخ إبلاغه قرار تعيينه^(٣)، ولا تبادل لوائح أو تبلغ للاستدعاء لطرفٍ مستدعى ضده بسبب عدم وجود مستدعى ضده في مراجعات الطعن بدستورية القوانين. وكذلك

(١) في المحاضر رقم ٤ و ٥ و ٦ تاريخ ٢٠٠٩/٧/٨ حول مراجعات الطعن السابقة لتكوين المجلس الدستوري:

(٢) قرارات المجلس الدستوري في الطعون المقدمة في انتخابات العام ٢٠٠٥ النيابة، قرار رقم ٢ تاريخ ٢٠٠٩/٠٧/٠٨.

(٣) الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ .

بخصوص الطعون في انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب، فلا يحال الملف إلى مقرر وإنما يتذاكر المجلس في الطعن ويصدر حكمه بخلال مهلة ثلاثة أيام. وفيما يتعلّق بطعون الانتخابات النيابية وبسبب وجود طعون بصحة نيابته ووجود إدارة انتخابية تملك كامل ملفات ووثائق العملية الانتخابية، فلقد أوجب القانون أن يبلغ الاعتراض بالطرق الإدارية إلى رئيس المجلس النيابي ووزارة الداخلية كما يبلغ الاعتراض مع نسخ عن مستنداته إلى المطعون بصحة نيابته الذي له خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، أن يقدم ملاحظاته ودفاعه مع المستندات التي في حوزته^(١). وعلى العضو المقرر أن يضع تقريره خلال مهلة ثلاثة أشهر على الأكثر من تكليفه ويحيله إلى رئاسة المجلس الدستوري^(٢). واللافت أنه في كافة الطعون الانتخابية التي بتّ فيها المجلس الدستوري فإن المقرر قد التزم بمهلة الثلاثة أشهر المقررة لوضع التقرير، ولكن ماذا لو كانت الطعون من الكثرة بمكانٍ أو تتطلب تحقيقات أدى إلى تعذّر انجاز التقرير في مهلة الأشهر الثلاثة الممنوحة له، فهل يؤدي انقضاء المهلة إلى رفع يد المجلس يده عن الطعن، حيث أن المشتري لم يستخدم نصاً مشابهاً للنص الوارد في المادة ٢١ المتعلق بالطعن بدستورية القوانين، فإن اغفال المشتري ترتيب الأثر على التأخر في إعداد التقرير يجعل من هذه المهلة مهلة حثّ وليس مهلة اسقاط وبالتالي وكما هو مطبق في المنازعات الإدارية فإن التأخر في إصدار التقرير ليس مخالفة للأصول الجوهرية في التحقيق والحكم. وأن القرار الصادر عن المجلس يكون نافذاً وواجب التطبيق، شأنه شأن القرارات التي تصدرها المحاكم العادية بعد التاريخ الذي حدّده القانون لإصدار الحكم أو القرار^(٣).

ثانياً: مهل التحقيق في إطار المنازعات الإدارية

- (١) المادة ٢٧ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣
- (٢) المادة ٢٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣
- (٣) ج. وسيم منصور - المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد- الكتاب السنوي للمجلس الدستوري ٢٠١١ ص ٢٣٦.

تسجل المراجعة في قلم مجلس شورى الدولة، ويحدد في وثيقة التسجيل الغرفة التي يناط بها النظر في هذه المراجعة وفق موضوعها، ثم تبدأ عملية تبادل اللوائح وهي مرحلة تسبق تعيين المقرر الذي يتولى التحقيق في المراجعة، وعملاً بالمادة ٨٠ من نظام مجلس شورى الدولة: تجري التبليغات بالشكل الإداري مقابل إيصال وتحدد المهل على الوجه الآتي:

- أربعة أشهر للجواب على المراجعة.

- شهران للجواب على اللوائح.

تبدأ المهل المذكورة مبدئياً من تاريخ التبليغ وفيما يتعلق بالدولة أو بالمؤسسات العامة والبلديات في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الاوراق الى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل فيما يتعلق بالدولة والقلم المختص في المؤسسات العامة والبلديات وعلى الموظف مستلم الاوراق أن يوقع على سند التبليغ اشعارا بالاستلام.

وتبدأ المهل بالنسبة للفرقاء الآخرين من تاريخ التبليغ. ويجري تبليغ صاحب العلاقة في محل إقامته الحقيقي أو المختار، ويتم التبليغ بواسطة مباشرين تابعين للقضاء الإداري ينتدبون لهذه الغاية بقرار من وزير العدل.

أما في إطار الطعون الانتخابية فإن المهلة المعينة للخصوم لتقديم دفاعهم أو جوابهم هي ثمانية أيام على الأقل وخمسة عشر يوماً على الأكثر (الفقرة الثانية من المادة ١٠٣ من نظام مجلس شورى الدولة)، ولا يجوز تقديم أي رد على اللائحة الجوابية ولا الترخيص بتقديمها إلا بقرار من الهيئة.

ومن حيث المبدأ لا يحق للمستدعي أن يقدم أكثر من جواب واحد إلا بترخيص خاص من المقرر (المادة ٨١)، ويحق للخصوم ولمحامهم الاطلاع على أوراق الدعوى في قلم المجلس دون نقلها من محلها وتحت مراقبة المستشار المعاون المشرف (المادة ٨٢).

إن المهل المعطاة للفرقاء من اجل تبادل اللوائح هي مهل حث وليست مهل اسقاط، لا سيما ان الهدف من تبادل اللوائح هو اعطاء كل فريق الفرصة للدفاع عن مطالبته او

دفعات، مما يسمح للقاضي بجلاء ظروف المراجعة والاسباب التي بنيت عليها بغية الوصول الى الحل العادل لها^(١). هناك استثناء لمبدأ وجوب التحقيق في المراجعة قبل إصدار الحكم فيها، إذ يمكن ان يصار إلى الفصل والبت في المراجعة من دون أن يصار إلى التحقيق فيها وذلك إذا ما تبين من خلال الاستدعاء إن الحل الواجب للقضية هو أكيد، فقد اعتبر مجلس الشورى في لبنان بأنه عندما يظهر للقاضي بشكل ساطع أن المراجعة خارجة عن صلاحيته، فهو لا يعود مضطراً إلى متابعة التحقيق حتى نهايته وإلى انتظار اكتمال تبادل اللوائح، ولهذا في قضية انطوان أوربان صدر الحكم النهائي بعد ١٢ يوماً من تسجيل المراجعة^(٢)، وفي قضية سلطنة فرنجية التي تقدمت بمراجعة إعادة محاكمة ضد حكم صادر في دعوى إعادة محاكمة سابقة، ردّ المجلس الدعوى بعد ٤٢ يوماً من تسجيلها، لأن هذه المراجعة تصطدم بالمادة ١٠٠ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أنه: "لا تقبل القرارات الصادرة بصدد طلبات إعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي أي طريق من طرق المراجعة وتطبق هذه المادة على المراجعات المقدمة قبل صدور هذا القانون والتي ما زالت عالقة"^(٣)، وذات الأمر في قضية أو للتوسع في التحقيق أو لاستكمال الثقافة، حيث ردّ المجلس المراجعة بعد نحو ثلاثة أشهر فقط، مؤكداً موقف القضاء الإداري المستقر على اعتبار أنه في حال عدم صلاحيته للبت في المراجعة المقدمة أمامه، أو في حال توافر أي من الاسباب المتعلقة بالانتظام العام التي توجب ردّ المراجعة شكلاً، فإنه يقضي برّد المراجعة دون الحاجة للبت في طلب وقف التنفيذ أو للتوسع في التحقيق أو لاستكمال تبادل اللوائح^(٤). وبعد انتهاء مهلة تبادل اللوائح يعين رئيس الغرفة بخلاف مهلة ثلاثة أيام مقررًا يحيل إليه الملف، وإن هذه المهلة هي مهلة حثّ أيضاً ولا يؤدي مخالفتها على المساس بحقوق

(١) م.ش. قرار رقم ٩٢/٥٥ - ٩٣ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨ د. جيلبير عاقل / الجامعة اللبنانية.
(٢) مجلس القضايا قرار تاريخ ١٨ تموز ٢٠٠٧، انطوان أوربان/ الدولة - مجلس الوزراء - وزارة الداخلية والبلديات - وزارة المال.
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/١٨٧-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٦/١١/٣٠ سلطنة سليمان فرنجية ورفاقها/ الدولة.
(٤) م.ش. قرار رقم: ٤٠١-٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٣/٢١ الجمعية الخيرية الثقافية- مؤسسات الإمام شمس الدين.

الدفاع، حيث يرى الاجتهاد أن تعيين المقرر هو من المعاملات الداخلية التي لا يؤدي عدم مراعاتها إلى الانتقال من حق الدفاع ولا إلى التأثير على نتيجة المراجعة^(١). إذا انتهى التحقيق يضع المقرر تقريره، ومفوض الحكومة مطالعته، وكان النص الأساسي للمادة ٨٨ كما هي واردة في مشروع المرسوم المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تنص وبصيغة الإلزام أنه على المقرر ان يضع تقريره خلال مهلة اقصاها ثلاثة اشهر من تاريخ اكتمال اللوائح وانتهاء معاملات التحقيق وعلى مفوض الحكومة ان يضع مطالعته خلال مهلة اقصاها ثلاثة اشهر من تاريخ ايداعه التقرير.

وقد ألغيت هذه الفقرة بموجب القانون ٨٠/٢٨ تاريخ ١٩٨٠/٩/٢٥، بحيث لم يعد المقرر أو مفوض الحكومة ملزمان بمهلة معينة لوضع التقرير والمطالعة، وبالفعل جاء في أحد أحكام مجلس شوري الدولة: "أن المشتري لم يُلزم المستشار (أو الرئيس) المقرر ولا مفوض الحكومة (المادة /٨٨/ من نظام المجلس) بأية مهلة زمنية لوضع الأول تقريره وإبداء الثاني مطالعته في الملف المعروض أمامهما ، لا في الغرف القضائية ولا ضمن مجلس القضايا^(٢). أما في إطار الطعون الانتخابية، فإن المشتري أوجب على المقرر أن يحقق في الدعوى بأقرب مهلة ممكنة وأن يضع تقريراً موجزاً يرسله مع الملف الى مفوض الحكومة، وعلى هذا الأخير أن يعيده مع مطالعته خلال ثمانية أيام الى الرئيس (المادة ١٠٣ من نظام مجلس شوري الدولة)، يدعى الخصوم للاطلاع على التقرير والمطالعة ويمكنهم الحصول على صورة عنهما بناء لطلبهم.

تتم الدعوة بموجب بيان يتضمن اسماء الخصوم وأرقام الدعاوى ينشر في الجريدة الرسمية وتعلق صورة عنه على باب قلم مجلس شوري الدولة في الاسبوع الاول من كل شهر وينظم رئيس القلم محضراً بذلك. وللخصوم ووكلائهم المحامين أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأن التقرير والمطالعة في مهلة شهر من تاريخ نشر البيان في الجريدة الرسمية(الفقرة الأخيرة من المادة ٨٨)، أما في إطار امتنازعات الانتخابية فإن مهلة وضع

(١) م.ش.قرار رقم ٣٠٨، تاريخ ١٩٧٧/٧/١٣، جوزف والفيرا مراد / بلدية بيروت، أشار إليه جوزف رزق الله - النظرية العامة للاثبات أمام القضاء الإداري مرجع سابق ص ٥٠.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٢١٩-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١٢/١٠ شركة اسطفان للتعهدات والتجارة/ الدولة.

الملاحظات هي خمسة أيام (المادة ١٠٣) ويعتبر الاحتهاد أن هذه المهلة هي مهلة مسقطه بحيث يخرج من ملف المراجعة كل لائحة تتضمن ملاحظات على التقرير والمطالعة إذا كانت واردة خارج المهلة^(١).

المطلب الثاني: دور المقرر في المنازعات الدستورية والإدارية

إن قواعد التنازع الدستوري والإداري متميزة بطابعها الاستقصائي بحيث يكفي أن تصل الدعوى الى المقرر ليتولى القيام بالتحقيقات المناسبة التي يختلف مجالها فيما إذا كانت مراجعة إبطال قانون أو عمل إداري أو كانت مراجعة طعن بانتخابات رئاسية أو نيابية أو بلدية. وتبعاً لذلك فإن الطابع الاستقصائي ودور المقرر وإن كان مشتركاً في إطار التنازع الدستوري أو الإداري، فإن مما لا شك فيه وجود بعض الاختلاف في تعيين المقرر ودوره فيما بين أصول التنازع الدستوري عنه في إطار التنازع الإداري.

الفقرة الأولى: تسمية المقرر ودوره في المنازعات الدستورية

يتولى رئيس المجلس الدستوري تسمية المقرر لدراسة الملف في الطعون بدستورية القوانين أو في الطعون الانتخابية النيابية، أما في الطعن بانتخاب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب فلا تحال القضية إلى مقرر وإنما يتذاكر المجلس مجتمعاً بالقضية. فور ورود المراجعة يقوم الرئيس بتبليغ نسخة عن المراجعة إلى أعضاء المجلس ويعين مقررًا من الأعضاء^(٢)، وكذلك عند ورود مراجعة الطعن النيابي يكلف رئيس المجلس الدستوري أحد أعضائه إعداد تقرير عن الطعن المقدم^(٣). وحيث أن النص قد منح رئيس المجلس الدستوري تسمية المقرر للنظر في القضية، فلقد درجت العادة في المجلس الدستوري لأن يتولى رئيس المجلس مهام المقرر في قضايا معينة سواءً في مراجعات إبطال قوانين أو في مراجعات الطعون الانتخابية. لكن حصل في معرض الطعن

(١) م.ش. قرار رقم ٤٤٨ تاريخ ١٧/٤/٢٠٠٣ عكر/ الدولة وآخرون م.ق.إ. ٢٠٠٧ ص ٨٢٦.

(٢) الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣.

(٣) المادة ٢٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣.

بدستورية القانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣١ الرامي إلى تكديد ولاية مجلس النواب^(١)، أن تغيب عن الجلسة الاعضاء محمد بسام مرتضى واحمد تقي الدين وسهيل عبد الصمد، بحيث تعطل النصاب وتعذر صدور قرار عن المجلس وقد علل الاعضاء المعترضون سبب تغييهم أنه ناجم عن الاعتراض على مخالفة القانون لناحية تولي رئيس المجلس اعداد التقرير معتبرين أن النص القانوني يوجب تكليف أحد الأعضاء إعداد التقرير، وأن الرئيس لا يصح أن يكون مقرراً لأن له صوتاً ترجيحياً عند التساوي في التصويت يستخدمه لتغليب رأيه الوارد في التقرير.

بعد تبلغ المقرر ملف المراجعة المتعلقة بالطعن في دستورية القوانين، فإنه ملزم بأن يضع تقريره ويقدمه إلى المجلس خلال مهلة أقصاها ١٠ أيام من تاريخ إبلاغه قرار تعيينه^(٢)، على أن يشتمل التقرير على ملخص الطعن والوقائع والنقاط القانونية والدستورية المطروحة وعلى الحل المقترح، ويبقى التقرير سرياً^(٣).

أما في مراجعات الطعون الانتخابية، يبلغ الاعتراض بالطرق الإدارية إلى رئيس المجلس النيابي ووزارة الداخلية كما يبلغ الاعتراض مع نسخ عن مستنداته إلى المطعون بصحة نيابته الذي له، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، أن يقدم ملاحظاته ودفاعه مع المستندات التي في حوزته. لكل من الطاعن والمطعون بنيابته أن يستعين بمحام واحد أمام المجلس الدستوري^(٤) وتلتزم وزارة الداخلية تزويد المجلس الدستوري بجميع المحاضر والمستندات والمعلومات المتوافرة لديها لتمكينه من إجراء التحقيقات اللازمة^(٥).

(١) المحضر رقم ١ تاريخ ٢٠١٣/٦/٢١ بوقائع بت الطعن في دستورية القانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣١ تمديد ولاية مجلس النواب.

(٢) الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ .

(٣) المادة ٣٥ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ .

(٤) المادة ٢٧ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ .

(٥) المادة ٢٨ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ .

يكلف رئيس المجلس الدستوري أحد أعضائه إعداد تقرير عن الطعن المقدم ويفوض إليه إجراء التحقيقات اللازمة، ويتمتع العضو المقرر بأوسع الصلاحيات وله بنوع خاص طلب المستندات الرسمية وغيرها واستماع الشهود واستدعاء من يراه مناسباً لاستجوابه حول ظروف الطعن. وعلى العضو المقرر أن يضع تقريره خلال مهلة ثلاثة أشهر على الأكثر من تكليفه ويحيله إلى رئاسة المجلس الدستوري^(١). يقوم العضو المقرر بدراسة الاوراق، ويجري، عند الضرورة، التحقيقات اللازمة لجلاء الحقيقة^(٢) عندما يمارس المجلس الدستوري صلاحياته للبت بالطعن في صحة الانتخابات النيابية، يتمتع، إما مجتمعاً أو بواسطة العضو الذي ينتدبه، بسلطة قاضي التحقيق باستثناء إصدار مذكرات التوقيف^(٣).

الفقرة الثانية: تسمية المقرر ودوره في المنازعات الإدارية

بخلاف الايام الثلاثة التي تلي انتهاء تبادل اللوائح، يعين رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقراً يحيل إليه الملف، وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر (المادة ٧٨)، وهما كان النص واضحاً في الإجازة لرئيس الغرفة بأن يتولى إعداد التقرير في المراجعة بخلاف قانون المجلس الدستوري الذي لم يتضمن نصرياً حول صلاحية رئيس المجلس بإعداد التقرير في المراجعة.

وعبارة التحقيق، تعني التحقيق المنوط في الأصل بالقاضي المقرر تحت اشراف وتمحيص المجلس الذي له القول الفصل بالنتيجة لتقرير أن التحقيق كان مستوفى أم لا، ولتقرير الاستفاضة فيه عند الاقتضاء^(٤). فالمقرر مكلف، إذن، بحكم القانون بإجراء كافة التحقيقات التي تستوجبها الدعوى تمهيداً لفصلها من قبل الهيئة^(٥). ومن واجب المقرر

(١) المادة ٢٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣

(٢) المادة ٤٨ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٣) المادة ٣٢ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣.

(٤) م.ش. قرار رقم ٥٦٦، تاريخ ١٧/١٢/٧٣، الدولة / ليلى سلمان ورفاقها، م.إ. ٧٤، ص ٢٨ – مجلس القضايا قرار رقم ٨٦٥، تاريخ ١٠/٤/٧٤، الدولة / الشركة اللبنانية للزيوت، م.إ. ٧٤، ص ١١٦ – م.ش. قرار رقم ٤٤٧، تاريخ ٩/٧/٧٥، الدولة / نعمت منصور.

(٥) م.ش. قرار رقم ١١، تاريخ ١٤/١/٦٦، الدولة / الياس عودة، م.إ. ٦٦، ص ٦٤

أن يبحث القضية من جميع نواحيها ومنها الاساس قبل وضع تقريره النهائي في الموضوع بجميع مراحلها في آن واحد^(١). ويجب أن لا يؤخذ تقرير المقرر وكأنه قرار نافذ بطبيعته أو عمل تحقيقي نهائي أو ملزم للمجلس يؤثر في تمحيصه بدون إمكان الحيد عن مضمونه، أو أنه يعرب عن اتجاه معين للمجلس في فصل النزاع^(٢).

يعين المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً، ويحرص على أن تكون جميع اعمال التحقيق كاملة ومجردة ويكون حق الدفاع محترماً (المادة ٨٤)، للمقرر أن يتخذ إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الافراد، وله أن يطلب من الادارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية (المادة ٨٥).

بعد انتهاء التحقيقات، يضع المقرر تقريراً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة، ويشتمل هذا التقرير على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها^(٣). فتقرير المستشار المقرر ليس إلا عرضاً لوقائع القضية من جهة وبيان المستشار المقرر رأيه في هذه الوقائع إن من الوجهة المادية أم القانونية، وهذا الرأي لا يقيد المستشار المقرر أو المجلس عند الفصل في القضية إذ لكل منهما إذ ذاك أن يأخذ بوجهة النظر التي يفتتق بها بنتيجة المذاكرة في القضية. وعليه فإن هذا التقرير لا يمكن بصورة ما أن يحصل عنه قضية محكمة أو أن يقيد المجلس أو المستشار المقرر بالرأي المبين فيه^(٤).

ثم يضع مفوض الحكومة مطالعته حول القضية، وذلك سناً للمادة ٤٥ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أن: "يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعاته المعللة في جميع الدعاوى المقدّمة إلى مجلس شورى الدولة، أمّا أمام مجلس

(١) م.ش. قرار رقم ٥٧١، تاريخ ٦٨/٥/٢٠، حبيب سلوم / الدكتور فكتور كرم، م.إ. ٦٨، ص ١٢٣
(٢) م.ش. قرار رقم ٥٦٦، تاريخ ٧٣/١٢/١٧، الدولة / ليلي سلمان، م.إ. ٧٤، ص ٢٨ - م.ش. قرار رقم ٨٦٥، تاريخ ٧٤/٤/١٠، الدولة / الشركة اللبنانية للزيوت، م.إ. ٧٤، ص ١١٦
(٣) م.ش. قرار رقم ١٨٨، تاريخ ٥٩/٧/٢٣، ف.أ.ظ / الدولة، م.إ. ٥٩، ص ١٥٣
(٤) م.ش. قرار رقم ١١٤، تاريخ ٦٠/٥/٩، زكية حرب / الدولة، م.إ. ٦٠، ص ١٣٤

القضايا فيتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعته وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الأول".

ويعتبر التقرير والمطالعة عملاً قضائياً أساسياً في القضاء الإداري يهيئان مرحلة تحقيق المراجعة الجارية على ضوء الوقائع المستتبّة وبعد تمحيص أقوال الفريقين وبحث النقاط القانونية المثارة وإن ما يمكن أن يقدم بعد ذلك ليس إلا ملاحظات وإيضاحات^(١)، حيث تنتهي مرحلة التحقيق بانتهاء المدة المعينة لتقديم الملاحظات على التقرير والمحددة بشهر واحد اعتباراً من تاريخ نشر بيان التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية. وتبدأ بانتهائها مرحلة الحكم^(٢). والغاية من هذه الإجراءات هي تأمين حق الدفاع واستبعاد عامل المفاجأة، واستنفاذ مناقشة مختلف نواحي القضية، وفي ذلك معاملة جوهرية ومرحلة أساسية من مراحل تحضير الحكم^(٣).

الفقرة الثالثة: الرجوع عن الدعوى في مرحلة التحقيق

يحق للجهة المستدعية في إطار منازعات القضاء الإداري تدوين رجوعها عن الدعوى، وإذا كان طلب الرجوع موقفاً من الوكيل فيجب أن تكون وكالته تجيز له الرجوع. وتطبق أمام مجلس شورى الدولة أحكام الرجوع المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية وذلك إعمالاً للمادة السادسة فيه من نظام مجلس شورى الدولة التي تنصّ على أن تتبع القواعد العامة التي يكرسها إذا وجد نقص في القوانين والقواعد الإجرائية الأخرى حيث أن نظام مجلس شورى الدولة لم يلحظ قواعد خاصة واحكاماً معينة لجهة مسألة الرجوع والتنازل عن المحاكمة.

وقد أجازت المادة ٥١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية للمستدعي أن يتنازل عن المحاكمة في أية حالة كانت عليها؛ وتلتها المادة ٥١٩ التي تكرر في مطلعها قاعدة عدم اكتمال التنازل إلا بموافقة المدعى عليه، ثم تنصّ على أن هذه الموافقة لا تبقى

(١) م.ش. قرار رقم ٩٤٤، تاريخ ١٥/١١/٦٢، توما الخوري / الدولة، م.إ. ٦٣، ص ٦٠

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٥٨، تاريخ ٢٠/٣/٦١، ف.ل. / الدولة، م.إ. ٦١، ص ١٤٩

(٣) م.ش. قرار رقم ١٨٨، تاريخ ٢٣/٧/٥٩، ف.أ.ظ. / الدولة، م.إ. ٥٩، ص ١٥٣

لازمة اذا لم يكن هذا الأخير (المدعى عليه) حين التنازل قد قدم جوابا يشتمل على دفاع في الموضوع او دفع بعدم القبول او طلب مقابل .
وعليه فإذا لم تكن المستدعى ضدها قد أجابت على الاستدعاء تبعاً لعدم إبلاغه منها؛ فلا حاجة لموافقتها على طلب الرجوع^(١)، أما إذا كانت الجهة المستدعى ضدها قدمت جواباً على المراجعة، فإنها تبلغ طلب الرجوع، فإذا وافقت عليه^(٢)، أو لم تجب حق لمجلس شورى الدولة تدوين الرجوع عن المراجعة^(٣)، بل إن اجتهاد للمجلس أجاز قبول الرجوع دون موافقة المستدعى ضدها إذا لم يكن لها طلبات مقابلة^(٤). ويجوز التنازل عن المراجعة في أي حالة تكون عليها الدعوى، فليس للتنازل مهلة معين، بحيث يجوز للمدعي أن يتنازل عنها في أي وقت، منذ انعقادها إلى حين صدور حكم فيها^(٥). وإذا تعدد المدعون يجوز لبعضهم تركها دون الآخرين، وفي هذه الحالة تنقضي الخصومة بالنسبة لمن يتنازل عنها، وتبقى قائمة بالنسبة إلى البعض الآخر^(٦). فالخصومة هنا تقبل التجزئة، ما دام موضوعها قابلاً للتجزئة بطبيعته.

أما في إطار التنازع الدستوري، فإن اجتهاد المجلس الدستوري يقضي بأن تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري يتعلق بممارسة حق دستوري يرتكز على المادة ١٩ من الدستور مما يجعل المجلس واضحاً يده على المراجعة بصورة نهائية بمجرد تقديمها. ولهذا رفض مطالب ثلاثة نواب بالرجوع عن الطعن لأسباب مختلفة^(٧).

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٣٠٠-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٢/١٠ الشركة اللبنانية لتموين مطار بيروت ش.م.ل./ الدولة.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٢١٥-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٠، شركة سيدركوم ش.م.ل./ الدولة.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٧٣١-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٦/٢٠، ياسر بشاشة/ بلدية بيروت.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٨٣٢-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٧/١٧ الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة.

(٥) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٩٢٤-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٢١ نبيل شكرالله نصر الله الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.

م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/١٠٢٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٩/٢٨ فدى محمد مروان بك/ الدولة ، وأحمد مصطفى حمزة.

(٦) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/١٠٢٥-٢٠١٦ تاريخ : ٢٠١٦/٩/٢٨ رياض علي يزبك وسهيل زلفو يزبك وعبدالله صالح الكيال وحسين سليمان زريق وحسن ملحم يزبك/ الدولة اللبنانية – وزارة الداخلية والبلديات وآخرون.

(٧) م.د. قرار رقم ٩٥/١ تاريخ ١٩٩٥/٢/١١.

وفي إطار التنازع الانتخابي قضى المجلس بأن التنازل مسبقاً عن حق الطعن يجب أن يكون صريحاً لا يترك مجالاً لأي تأويل ولا يؤخذ بالاستنتاج ولا يقدر تقديراً، بل يجب أن يثبت بصورة أكيدة لا لبس فيها أو إبهام، وأن ينجم عن عمل لا يمكن أن يفسر إلا بنية التنازل. يضاف إلى ذلك، وبصورة أكثر استطراداً، أن أي تنازل يجب أن يصدر مباشرة وصراحة عن صاحب الحق المتنازل عنه^(١)، وإن القاضي الانتخابي لا يبحث عن الأسباب التي أدت بالمدعي إلى التنازل عن المراجعة، إذ لا يشترط لقبول طلب التنازل ذكر أسبابه. ومع ذلك، يتعين على المحكمة التحقق من أن الطلب جاء خالياً من أي شروط وغير مقترن بأي تحفظات من شأنها التمسك بصحة الخصومة، أو بأي أثر من الآثار القانونية المترتبة عليها. لذلك، يجب أن يكون التنازل جازماً وقاطعاً وغير معلق على شرط معين^(٢).

المبحث الرابع:

إصدار الحكم في المراجعة

تنتهي المنازعة المعروضة أمام القضاء بإصدار الحكم الذي يضع حداً للنزاع القائم ويبين حكم القانون من المسألة المطروحة، ويسمى هذا الحكم الصادر عن المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة بتسمية "القرار"، وتتشرك كافة الأحكام القضائية بأنها تتألف من مقدمة تتضمن اسم المجلس الذي أصدر الحكم، رقم المراجعة وتاريخ الحكم، أسماء المستدعين في حال وجود متقاضين، ويذكر في القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة أنه صادر باسم الشعب اللبناني أما القرار الصادر عن المجلس الدستوري فلا يتضمن

(١) م.د. قرار رقم ١٨/٢٠٠٠، تاريخ ٨ كانون الأول ٢٠٠٠، الصادر في الطعن بصحة نيابة المستدعي ضدهما الياس سكاف ونقولا فتوش، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠، ص ٦٠٣.
(٢) م.د. قرار رقم ٥/٢٠٠٢، تاريخ ٤ تشرين الثاني ٢٠٠٢، الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده غبريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.

هذه الديباجة. ويشترط أن يذكر أيضاً تحقق المذاكرة السرية والإطلاع على الملف وعلى تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة وملاحظات الخصوم (فيما خصّ مجلس شورى الدولة). وفي الجزء الثاني من القرار القضائي يتضمّن إدلاءات الفرقاء والحديثات أو التعليل الذي يتضمّن العناصر الواقعية والقانونية التي تبرر الفقرة الحكمية، بحيث أنه إذا جاءت الفقرة الحكمية مغايرة للحديثات فإن الحكم يكون مشوب بمخالفة الأصول الجوهرية في الحكم^(١)، أما الجزء الأخير أو الفقرة الحكمية أو منطوق الحكم فهو الحل الذي تفصل فيه المحكمة بالنزاع المعروض عليها، ويعتبر بالطبع الجزء الأهم من القرار كونه نتيجة الحكم، ويتضمن ما قضت به المحكمة في الطلبات المعروضة أمامها.

المطلب الأول: القرار القضائي الصادر في المراجعة الدستورية

تتميز الأصول الدستورية بأنها توجب تقديم المراجعة وإصدار قرار بشأنها في المهل المحددة وذلك ضماناً لمبدأ الامان التشريع، وتجنباً لمفاعيل القانون المطعون في دستوريته، فكما ان مقدمي الطعون ملزمين بتقديم المراجعات في مهل حصرية واسقاطية، كذلك المجلس الدستوري ملزم بإصدار قراراته في مهل محدودة غير قابلة بطبيعتها للتمديد كما هو وارد في مختلف بنود المهل المتعلقة بالطعون^(٢). وتقيداً بهذه المهل الملزمة، فرض القانون على رئيس المجلس الدستوري فور ورود التقرير أن يبلغ نسخاً عنه الى الاعضاء ويدعوهم الى جلسة تعقد خلال خمسة ايام من تاريخ ورود التقرير، للتداول في موضوع الطعن. وتبقى الجلسة مفتوحة الى ان يصدر القرار^(٣)، بحيث يجتمع المجلس الدستوري، بناء على دعوة من رئيسه أو من نائبه في حال غيابه، ويتم تبليغ موعد الجلسة بالطرق الإدارية.

(١) م.ش. قرار رقم ١٤ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٨ ابراهيم فرشوخ/ الدولة.
(٢) د. انطوان مسرة طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية- المرجع السابق ص ٤٤٧.
(٣) المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧.

لا يعتبر المجلس منعقدًا بصورة أصولية إلا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل^(١) ويتخذ القرار بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وفي النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية. تُوقع القرارات من الرئيس ومن جميع الأعضاء الحاضرين ويسجل العضو أو الأعضاء المخالفون مخالفتهم في ذيل القرار ويوقعون عليها وتعتبر المخالفة جزءاً لا يتجزأ منه وتنتشر وتبلغ معه^(٢). ثم يسجل في سجل خاص يحفظ لدى رئيس المجلس^(٣) ويبلغ الى المراجع المختصة والى المستدعي بالطريق الادارية، وينشر في الجريدة الرسمية^(٤). وإذا كانت كافة أحكام المجلس الدستوري تصدر عن ذات الهيئة ووفق الأصول المشتركة المذكورة، إلا أنه يبقى للحكم في الطعون بعدم دستورية القوانين أصول خاصة إضافية تختلف عن تلك المعتمد في الطعون الانتخابية.

الفقرة الأولى: صدور الحكم في الطعن بعدم دستورية القوانين

أوجب المشتري أن يصدر القرار في غرفة المذاكرة في مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة^(٥)، فإذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار^(٦)، لقد طبقت هذه الفقرة الأخيرة مرة واحدة حتى اليوم في معرض النظر بالطعن بعدم دستورية القانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٣١/٥/٢٠١٣، تمديد ولاية مجلس النواب " حيث تغيب يومها عن الجلسات الاعضاء محمد بسام مرتضى واحمد

(١) المادة ١١ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣

(٢) المادة ١٢ المعدلة من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣

(٣) المادة ٣٨ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٤) المادة ٤٠ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٥) المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

(٦) المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

تقي الدين وسهيل عبد الصمد. فنظم رئيس المجلس محضراً بأن القانون أصبح نافذاً بفعل تعذر صدور قرار عن المجلس الدستوري لعدة فقدان النصاب. يعلن المجلس الدستوري في قراره أن القانون مطابق أو مخالف كلياً أو جزئياً للدستور. وإذا قرر المجلس الدستوري أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان وإن النص الذي تقرر بطلانه يعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأي كان التذرع به^(١)، ولا يرتب اي اثر قانوني^(٢).

وإذا كان لا يعود للمجلس الدستوري حق إجراء الرقابة عفوياً أو من تلقاء ذاته، على مطابقة القوانين التي يسنها مجلس النواب، على أحكام الدستور، فإن هذه الصلاحية تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون ان يكون مقيداً بمطالب مستدعي الطعن، إذ لا يسع المجلس أثناء نظره في مدى مطابقة قانون ما على الدستور، ان يتجاهل نصاً مخالفاً للدستور، ولو لم يكن محل طعن من قبل المستدعي، دون ان يضعه موضع رقابته وإبطاله^(٣)، على أن يكون لهذا الإبطال مفعولاً رجعيّاً ينسحب إلى تاريخ صدوره فيصبح النص الذي أبطل كأنه لم يكن منذ ذلك التاريخ^(٤).

تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية^(٥)، وهي مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية^(٦)، وهي لئن كانت ملزمة لسائر السلطات العامة، فإن

(١) المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣

(٢) المادة ٣٧ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٣) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١١/٢٤/١٩٩٩ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ٢٧/١٠/١٩٩٩ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤١٠، والقرار رقم ٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧

(٤) م.د. قرار رقم ٩٧/١٥ تاريخ ١٧/٥/١٩٩٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب خالد صعب - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٣٧.

(٥) المادة ١٣ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ و المادة ٥٢ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٦) المادة ١٣ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ و المادة ٥١ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

مفاعيلها تنحصر بالنص القانوني الذي كان موضع طعن أمام المجلس الدستوري، ولا تتعداه إلى سائر النصوص الأخرى^(١).

ولا تقتصر حجية قرارات المجلس الدستوري على الفقرة الحكمية فقط بل تنسحب أيضاً على الحثيات أو الأسباب، لأن رقابة المجلس الدستوري ليست شكلية أو رسمية فقط، تعتمد على المظهر الخارجي للقاعدة أو على الجهة التي أصدرتها، بل هي موضوعية أو مادية أيضاً، فلا يهم رقم القانون وتاريخ صدوره، إنما مضمونه (أي تعتمد رقابة المجلس الدستوري على مضمون القاعدة أو جوهرها دون النظر إلى شكلها أو مصدرها. بحيث أن إبطال مضمون القانون هو الذي يحكم حجية القرار فلا يستطيع المشرع أن يقر قانوناً جديداً بمضمون القانون القديم الملغى بقرار المجلس الدستوري^(٢)، وإن كان هذا الافتراض غير مراعى فعلياً لأن المشرع كثيراً ما يقدم على إصدار قوانين مخالفة لحثيات قرار المجلس الدستوري ولعلّ آخرها إصدار القانون رقم ٦٤ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٧ الرامي إلى تعديل واستحداث ضرائب وذلك دون مراعاة حثيات قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧ الذي ابطل القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢١/٨/٢٠١٧ (تعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية). ورداً على هذه السياسية التشريعية قضى المجلس الدستوري في قراره رقم ٢/٢٠١٨ تاريخ ١٤/٥/٢٠١٨ الصادر في الطعن بقانون الموازنة، أنّ الحكومات المتعاقبة تقاعست عن وضع قطع حساب سنوي وفق الأصول ووفق ما نصّ عليه الدستور، وذلك منذ العام ٢٠٠٦، وتقاعست عن وضع موازنات عامة سنوية وفقاً لما نصّت عليه المواد ٨٣ و ٨٤ و ٨٥ و ٨٦ و ٨٧ من الدستور منذ ذلك التاريخ أيضاً، كما تقاعس مجلس النواب عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة وإلزامها بوضع قطع حساب سنوي وإعداد موازنة عامة سنوية، وتخلّى بالتالي هو والحكومة عن القيام بالصلاحيات التي أناطها بهما الدستور، ما

(١) قرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضاة) رقم ٦٧٢/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ١٢/٠٧/٢٠١٠ القاضي محمد درباس/الدولة.

(٢) طارق المجذوب، أي أثر لقرارات المجلس الدستوري أمام القضاء الإداري؟ الكتاب السنوي للمجلس الدستوري ٢٠١٢ ص ٨٧.

خلق حالة شاذة، وألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا، وبما أنّ الاستمرار في غياب قطع الحساب وغياب الموازنة العامة هو انتهاك فاضح للدستور وتجاوز لقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢.

ولهذا لم يقبل المجلس الدستوري المساس بالقوة الإلزامية التي تتمتع بها أحكام المجلس الدستوري والملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية^(١)، وهذه الإلزامية هي للحيثيات إلى جانب الفقرة الحكمية، لأنّ الحُجبة لا ترتبط فقط بالفقرة الحُكمية، وإنما تمتد لتشمل أيضاً الأسباب والمُسوغات التي هي السند الضروري لهذه الفقرة، وتُشكّل أساسها، فتلك الأسباب هي الحجج القانونية المُستخرجة من القاعدة القانونية ذاتها، وهي التي حتمت على المجلس الدستوري تكريس الحلّ الذي قضت به الفقرة الحكمية.

ونستخلص مما تقدّم أن حيثيات الحكم يقتضي أن تكون منسجمة ومتوافقة ومترابطة مع الفقرة الحكمية وموصلة إلى النتيجة التي انتهت إليها هذه الفقرة. فإذا ما كانت الفقرة الحكمية مغايرة أو غير منسجمة مع حيثيات، فإن القرار يكون مخالفاً للموجبات المقررة في المادة ٧٠٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أنه: يجوز الطعن بطريق التمييز في حال فقدان الأساس القانوني للقرار المطعون فيه بحيث جاءت أسبابه الواقعية غير كافية أو غير واضحة لأسناد الحل القانوني المقرر فيه^(٢)، وفي الاجتهاد المقارن، قضى مجلس الدولة الفرنسي بإبطال الحكم الذي تكون فقرته الحكمية متناقضة مع أسباب^(٣)، إذ وفق ما تقدّم، فإن حيثيات قرار المجلس الدستوري، هي ملزمة أولاً

(١) م.ش. قرار رقم ٧١ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١، الدولة / السفير الياس غصن، م.ق.إ. ٢٠٠٥ ص ٣٢- م.ش. قرار رقم ٤٧ تاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠٢، المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٧ ص ١٠٩.

(٢) محكمة التمييز قرار رقم ١ تاريخ ٠٧/٠١/٢٠١٤، الحركة/الشرطوني.

(3)Victor HAÏM, Jugement, Dalloz Répertoire de contentieux administrative, mars 2011 dernière mise à jour : mars 2014, no 250.

للمجلس الدستوري، بحيث يتوجب أن تكون الفقرة الحكمية متطابقة مع الحثيات، وكذلك فهي ملزمة لمجلس النواب ولسائر السلطات^(١).

الفقرة الثانية: صدور الحكم في الطعون الانتخابية

أحاط المشتري الطعون في المنازعات الانتخابية بضمانات لناحية سرعة البت بهذه المراجعات خاصة عند الطعن بصحة انتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، بحيث كانت المهلة محسوبة بأيام أما الطعون النيابية فيصدر الحكم بخلال أسابيع مع رفض القانون وقف تنفيذ نتائج العملية الانتخابية^(٢).

ولهذه الاعتبارات كانت مهل البت بالطعون الانتخابية هي مهلة قصيرة، فمثلاً فإن المادة ٢٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري قضت بأن البت بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب خلال ثلاثة أيام، والغاية من هذا النص تتجلى بعدم ترك مركز الرئاسة شاغراً لفترة تتجاوز أيام معدودة، فكانت كامل فترة الطعن مع إصدار الحكم لا تتجاوز الأربعة أيام وهذا دليل ساطع لا يقبل النقاش في كون الشغور ولو لأيام في موقع الرئاسة هو من المحرمات. وبالفعل وضع القانون إجراءات البت بالمراجعة، حيث أوجب على رئيس المجلس فور ورود المراجعة أن يدعو المجلس إلى جلسة مفتوحة ويصدر قراره في مهلة ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ ورود المراجعة، وله ان يجري التحقيقات التي يراها مناسبة^(٣)، يتخذ القرار في غرفة المذاكرة بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في الدورة الأولى وفي حال تعذر هذه الأكثرية يكتفي بالأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس في الدورة الثانية^(٤). واللافت أن القانون رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣

(١) عصام إسماعيل، تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد ٢٠١٤/٣ ص ٣٣٤.

(٢) المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤: "لا يوقف الطعن نتيجة الانتخاب، ويعتبر المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات".

(٣) المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧.

(٤) المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧.

قد أوجب صدور قرارات المجلس الدستوري بأغلبية سبعة أعضاء في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وفي النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية، إلا أنه لا يستقى من هذا التعديل أنه أوجب هذه الأكثرية فيما خص الطعن بانتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب.

وبخلال مهلة إصدار الحكم يبقى مجلس النواب منعقداً كهيئة انتخابية لحين صدور قرار المجلس الدستوري^(١). يبلغ قرار المجلس وفقاً للاصول الى ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء وينشر في الجريدة الرسمية^(٢)، وفي حال صدور قرار بإبطال الانتخابات موضوع الطعن، تعتبر هذه الانتخابات كأنها لم تكن^(٣).

وفيما يتعلّق بطعون الانتخابات النيابية، بعد ورود تقرير المقرر يجتمع المجلس الدستوري فوراً ويتذاكر في الاعتراض موضوع التقرير وتبقى جلساته مفتوحة لحين صدور القرار على ألا تتعدى مهلة إصدار هذا القرار الشهر الواحد^(٤). يعلن المجلس الدستوري بقراره صحة أو عدم صحة النيابة المطعون فيها وفي هذه الحالة الأخيرة، يحق له إما إلغاء النتيجة بالنسبة للمرشح المطعون في نيابته وأبطال نيابته وبالتالي تصحيح هذه النتيجة وإعلان فوز المرشح الحائز على الأغلبية وعلى الشروط التي تؤهله للنيابة أو إبطال نيابة المطعون بصحة نيابته وفرض إعادة الانتخاب على المقعد الذي خلا نتيجة الأبطال. يبلغ قرار المجلس إلى رئيس المجلس النيابي ووزارة الداخلية وأصحاب العلاقة^(٥).

واختصاص المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية ليس فقط قضاء ابطال بل هو قضاء شامل، وان للمجلس لأجل ذلك أن يرد الطعن أو يلغي النتائج المعلنة أو أن يتناول هذه النتائج تعديلاً وتغييراً، ذلك أن هذا الاختصاص في تصحيح النتائج الانتخابية قد ورد على اطلاقه، ولم تقصره او تحصره المادة ٣١ من قانون انشاء المجلس بحدود

(١) المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣

(٢) المادة ٤٣ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٣) المادة ٤٤ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠.

(٤) المادة ٣٠ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣.

(٥) المادة ٣١ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣.

معينة او بدائرة مرسومة في النص، وبهذا يبتعد المجلس الدستوري في اختصاصه عما هو معروف من مبادئ في اصول المحاكمات المدنية والتي من شأنها ان تقيد او تحد من نظرتة الشاملة الى شأن يتعلق بالانتظام العام او المصلحة العليا، وليس لأي طرف في المراجعة أن يربط المجلس في اختصاصه وفي ممارسة خياره وان يحبس هذا الخيار سلفاً او يقطره في اتجاه واحد يريده، على ما في هذا من اعتداء على حق للمجلس ملحوظ بنص صريح^(١).

والقانون لا يمنع على المجلس أن يستعيض عن تصحيح نتيجة الاقتراع بالإبطال عندما يتحقق من وجود مخالفات جسيمة من شأنها التأثير على حرية الانتخاب ونزاهته، لا سيما في حال عدم تمكنه من إحصاء عدد الأصوات المشوبة بعيوب جسيمة. وحيث أن صلاحية المجلس، وفقاً لقانون إنشائه ونظامه الداخلي، تنحصر في تصحيح النتيجة بين الطاعن والمطعون بصحة نيابته أو إبطال الانتخاب بين المرشحين المتنافسين، دون أن تتناول إبطال العملية الانتخابية برمتها^(٢). والسبب أنه في قضايا الانتخاب لكل مراجعة من المراجعات خصوصيتها وظروفها تختلف عن غيرها واقعاً وموقعاً وتأثيراً بحيث لا يمكن إحداها ان تتسحب بالضرورة بنتائجها على الاخرى وان تشابهت في خطوطها العريضة ويبقى للمجلس حق التقدير التي تؤدي الى تكوين قناعته . وحيث انه إذا كان قانون انشاء المجلس الدستوري والقانون المتعلق بنظامه الداخلي يعطيانه صلاحية اعلان عدم صحة نيابة النائب المطعون في انتخابه واعتبار انتخابه باطلاً ومن ثم اعلان فوز المرشح الحائز على الاغلبية التي تؤهله للنيابة ، فانه لا يمتنع عليه ابطال الانتخاب بدلاً من تصحيح النتيجة عندما يتحقق من وجود مخالفات جسيمة من شأنها التأثير في حرية الانتخاب ونزاهته في حال عدم تمكنه بصورة دقيقة وقاطعة من احصاء اعداد الاصوات المشوبة بعيوب جسيمة لا سيما مع وجود فارق ضئيل في الاصوات^(٣)، كما يستطيع

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعي ضده كبريال المر.

(٢) م.د. قرار رقم ٩٧/١٢ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب فوزي حبيش - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١١٥.

(٣) م.د. قرار رقم ٩٧/١٩ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب المعلن فوزه هنري شديد - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ١٦٣.

المجلس في ضوء الاعتبارات التي تحيط بمراجعة الطعن، استبعاد فرض إعادة الانتخاب على المقعد الذي خلا بنتيجة إبطال المطعون بنيابته طالما أن له في مجال ممارسته لخياره أن يعلن فوز مرشح آخر غير المطعون بنيابته خاصة عند وجود مخالفات هامة ثبت أن المستفيد منها هو المرشح المطعون بنيابته^(١).

المطلب الثاني: القرار القضائي الصادر في المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

بعد وضع التقرير من قبل العضو المقرر والمطالعة من مفوض الحكومة وإبداء الخصوم ملاحظاتهم عليهما تنتهي مرحلة التحقيق وتبدأ مرحلة الحكم فيها، وتُصدر الحكم هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهما المقرر أو مستشار آخر بشرط أن يتبنى التقرير الذي قدمه سلفه^(٢). ويتعيّن على جميع أعضاء هذه الهيئة الاشتراك في المذاكرة للوصول إلى حل معيّن للنزاع، وإذا حدث أن اختلفت آراؤهم ولم يصلوا إلى الإجماع على حل واحد، يصدر الحكم عندئذ بالأكثرية مع تدوين القاضي المخالف لرأيه في متن الحكم. وقد نصّت المادة ٨٩ من نظام مجلس شورى الدولة على أن تتذاكر الهيئة سراً وتتخذ قرارها بالإجماع أو بالأكثرية ويُعهمّ القرار في جلسة علنية يُبلّغ موعدها إلى الخصوم خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالعة، لكن المجلس لا يلتزم بهذه المهلة التي يعتبرها مهلة لحث المجلس على الإسراع في إصدار أحكامه بالنزاعات العالقة أمامه فتكون هذه المهلة مهلة حثّ لا مهلة إسقاط^(٣)، أما في الطعون الانتخابية فإن المادة ١٠٣ من نظام مجلس شورى الدولة نصّت على أنه أن يحكم في القضية بدون ابطاء^(٤) وأن المادة ٣٧ من القانون رقم ٩٧/٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ المتعلق بتعديلات على بعض النصوص

(١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده غيريال المر في الانتخابات الفرعية عن دائرة جبل لبنان الثانية- قضاء المتن.
(٢) ش.ل. قرار رقم ٤٨٤، تاريخ ٩٨/٥/١٢، سعاد كنج/الدولة، م.ق.ل. ١٩٩٩، ص ٤٦٤.
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٢١٩-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١٢/١٠ شركة اسطفان للتعهدات والتجارة/ الدولة.
(٤) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٨ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٧ الدكتور حسن جبارة/ الدولة - وزارة الداخلية.

في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وقانون البلديات وقانون المختارين، تنص على أن: "...يفصل بهذا الطعن خلال مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تقديمه". كما أن قانون المختير قد نصّ في المادة ٤١ منه على أن: "... يفصل بهذا الطعن خلال مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تقديمه".

إن القرار الذي يصدره مجلس شورى الدولة في مراجعة الإبطال أو في الطعون الانتخابية يتضمنّ فقرة حكمية تفصل في نقاط النزاع، وهو الجزء الرئيسي منه والذي ينتقي وجود الحكم بدونه ويستحيل تنفيذه. ويأتي هذا المنطوق عادة بعد الأسباب التي يرتكز عليها وكنتيجة طبيعية لها، وتكون لهذه الأسباب بالتالي قوة القضية المحكمة العائدة له.

يفصل منطوق الحكم في الطلبات المقدّمة من الخصوم بما فيها الطلبات الأصلية الإضافية والاحتياطية، ممّا يحتمّ عليه البقاء في دائرة الطلبات المقدمة من الخصوم، فلا يتعداها ليقضي بغير ما هو مطلوب أو بأكثر ممّا هو مطلوب^(١)، وحتى في حالة طلب الإبطال الجزئي، فإن المجلس يرد الطلب في حال تبين له استحالة تجزئة القرار المطعون فيه، بمعنى أن الإبطال الجزئي سيؤثر على كامل القرار، هنا لا يعود لمجلس الدولة أن يبطل هذا القرار جزئياً إذا كان سيؤثر على كامل القرار، لأنه إذا فعل يكون قد حكم بأكثر مما هو مطلوب، وبالعكس إذا طلب المستدعي إبطال كامل القرار التنظيمي، فإنه يكون للقاضي حرية الخيار بين الإبطال الجزئي أو إبطال كامل القرار التنظيمي^(٢).

الفقرة الأولى: حجية الحكم الصادر في المنازعات الإدارية

يتمتع الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة بالحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية، حيث تنصّ المادة ٥٥٦ أ.م.م على ان للأحكام النهائية منذ صدورها حجية القضية المحكوم بها بالنسبة لكل منازعة فصل فيها وفقاً للمادة ٣٠٣ مدنية التي تنصّ بدورها على أن للأحكام النهائية حجية فيما فصلت فيه من الحقوق.

(1) René Chapus - Droit du contentieux administratif- Montchrestien 10e Ed. 2002, p857 no1058;

(2) Materne Staub, l'Indivisibilité en droit administratif, L.G.D.J. 1999 p783 no 885

وتعرّف المادة ٥٥٣ أ.م.م .الحكم النهائي الذي يتمتع بقوة القضية المحكوم بها بأنه الذي يفصل في اصل النزاع اي بالمطالب التي يتقدم بها الخصوم سنداً للمادة ٣٦٥ أ.م.م. ويصبح الحكم النهائي قطعياً عندما لا يكون أو لم يعد قابلاً للطعن بطرق الطعن العادية. ويكون الحكم باتاً- أو مبرماً- إذا لم يعد قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية.

لكن الميزة في الاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة أنها تكتسب الحجية وقوة الشيء المقضى به معا وهي واجبة التنفيذ فور استكمال مقدمات التنفيذ لانه ليس للطعن باحكام هذا المجلس باي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية اي اثر واقف عليها الا اذا طلب ايقاف التنفيذ من المجلس واستجاب له فعلا في اطار محدد حصرا ينص عليه نظام المجلس. ولهذا على جميع السلطات العامة والموظفين كافة عملا بمبدأ تدرج القواعد القانونية ومبدأ فصل السلطات موجب احترام الاحكام القضائية متى اصبحت نهائية بعدم اتخاذ الاجراءات التنفيذية المخالفة لها، فالقاضي حين ينطق بالقانون يعني ان ما تضمنه الحكم القضائي من حجية الشيء المقضى به هو عنوان الحقيقة الملزمة ويحوز القوة الالزامية وعليها موجب تنفيذ الاحكام القضائية فور اقترانها بالقوة التنفيذية ببلوغها قوة القضية المقضي بها واتمام مقدمات التنفيذ^(١)، لكن تختلف هذه الحجية بين مراجعات الإبطال التي يكون للحكم الصادر حجية مطلقة تجاه كافة بحيث يتعدى إعادة الطعن في قرار أبطله مجلس شورى الدولة لأن قرار الإبطال له مفعول مطلق وشامل وهو يسري على كافة ويكون القرار الإداري المقضي بإبطاله، باطلاً تجاه الجميع، وينبني على ذلك أنه إذا صدر قرار قضائي بإبطال قرار إداري معين في الوقت الذي تكون فيه مراجعة أخرى لا تزال مستمرة وعالقة أمام القضاء الإداري طعنًا بالقرار ذاته الذي أبطل ، فإنه يتعين عندئذ على القاضي الإداري أن يصدر قراراً قضائياً بانتفاء موضوع هذه المراجعة نتيجة للحجية المطلقة المرتبطة بقرار الإبطال^(٢)، وكذلك يمنع

(١) م.ش. قرار رقم : ٢١٣/٢٠٠٠-٢٠٠١ تاريخ : ٢٠١٢/٢/٢٠٠١، الشيخ جميل امين الجميل ورفيقاه/ الدولة.

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٨٥/ ٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/٢٠١٦ محمد حسين سمحات/ الدولة ومجلس الانماء والاعمار.

اتخاذ قرار إداري مخالف لهذه الحجية، حيث لا يحق للإدارة أن تتخذ قراراً مخالفاً لقوة القضية المقضية الناشئة عن قرار مجلس شوري الدولة^(١).
فإذا صدر قرار قضائي بإبطال قرار إداري فإنه يكون لهذا الإبطال مفعول رجعي، بحيث أن القرار الإداري لا يكون قد أزيل من الوجود فقط بتاريخ إبطاله، بل يعتبر كأنه لم يكن أصلاً.

وينبغي على ذلك أنه إذا صدر قرار قضائي بإبطال قرار إداري معين في الوقت الذي تكون فيه مراجعة أخرى لا تزال مستمرة وعالقة أمام القضاء الإداري طعنًا بالقرار ذاته الذي أبطل، فإنه يتعين عندئذ على القاضي الإداري أن يصدر قراراً قضائياً بإنقضاء موضوع هذه المراجعة نتيجة للحجية المطلقة المرتبطة بقرار الإبطال.

وبما أنه يقتضي بالاستناد الى ما تقدم الحكم بإنقضاء موضوع المراجعة الحاضرة بعد صدور القرار رقم ٤٦٨/٢٠١٢-٢٠١٣ الصادر عن هذا المجلس بتاريخ ٢٣/٤/٢٠١٣ والذي قضى بإبطال المرسوم رقم ٩١١ تاريخ ٧/٢/٢٠٠٨ المطعون فيه.

م.ش. قرار رقم ٣٨٥/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ١٦/٣/٢٠١٦ محمد حسين سمحات/
الدولة

(١) م.ش. قرار رقم ٢٣١/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ١٥/١٢/٢٠١٤ ريمون جورج عامر/ بلدية بيروت.

وخلافاً لمبدأ نسبية أحكام القضاء الشامل، فقد استقر الاجتهاد الإداري على اعتبار أن الأحكام التي تصدر في المراجعات المتعلقة بتنازع الانتخابات، إذا قضت بإبطال أو تعديل في النتائج الانتخابية فإن لها حجية مطلقة للأمر المقضي به⁽¹⁾. في حين أن الأحكام التي تصدر برد المراجعة لها حجية نسبية⁽²⁾.

الفقرة الثانية: خصوصية الحكم في الدعوى الإدارية

يتقيد مجلس شورى الدولة بمبدأ أن القضاء الإداري يقضي ولا يدير فلا يحل محل الإدارة في أعمالها المنوطة بها ولا ينازعها سلطتها التقديرية المسندة إليها، فحدود سلطة القاضي الإداري تختلف حسب نوع الدعوى الإدارية، إذ تضيق كثيراً في دعاوى الإبطال التي يقتصر دوره فيها على فحص القرار المطعون عليه ومدى توافر أركان المشروعية فيه من عدمه، فإذا ما ثبت لديه التعسف أو مخالفة القانون فليس له إلا إبطال القرار المطعون فيه، وفي دعاوى القضاء الشامل يعمد القاضي إلى إحالة المستدعي للإدارة لمنحه التعويض المطلوب أو لتسوية وضع المستدعي وفق مندرجات الحكم. فتتقيد سلطة القاضي الإداري بإزاء الإدارة بحدود يفرضها مبدأ فصل السلطات، فمهمته تبقى محكومة بالضوابط والقيود التي تقف حائلاً دون المسّ باستقلالية الإدارة⁽³⁾، فلا يمكنه ولأي سبب كان أن يحل نفسه محل الإدارة لاتخاذ قرارات يعود أمر اتخاذها إلى الإدارة العاملة وحدها، إذ ليس من اختصاص مجلس شورى الدولة إعطاء أوامر للإدارة وإنما تقتصر على النظر في إبطال المراسيم والقرارات الإدارية أو الفصل في القضايا

(1) C.E. sect., 19 févr. 1937, Sieurs Chanlet et Lagorsse, Rec. C.E. p. 225 ; C.E., 29 avr. 1938, Sieur Jean-pierre, Rec. C.E. p. 386 .

(2) C.E., 30 janv. 1931, É.l. mun. de Saint-Pierre-Azif, Rec. C.E.p. 122 ; T.A. Basse-Terre, 22 avr. 1991, M. Henri Beaujan, req.no 91356 .

(3) Chevalier(J), "L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur", AJ 1972, p.67

المتعلقة بالقضاء الشامل^(١). وبالتالي، فقد انحصر دور هذا القاضي في إعلان الأوضاع القانونية^(٢)، وفي إبطال القرار الإداري غير المشروع^(٣). إلا أن هذا الأمر لم يدم طويلاً، حيث لم تعد مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، تقتصر على طلب إبطال القرار الإداري فقط، بل بدأت في الفترة الأخيرة تسمح للجهات القضائية الإدارية بإصدار أوامر للإدارة تتضمن موجب تنفيذ قراراتها القضائية بشرط تقديم طلبات في هذا الصدد لدى هذه الجهات، لكن عدم جواز تدخل القاضي في شؤون الإدارة أو حتى الحلول محلها لا يعني إطلاقاً أنه يبقى مجرداً من أية سلطة تجاهها، فباستطاعته أن يضمن حيثيات قراره "توجيهات" للإدارة حول الكيفية والأصول التي يجدر اتباعها في تنفيذ الحكم الصادر عنه^(٤). وهذا التعاون الذي بدأ ينتهجه القاضي الإداري في أحكامه الأخيرة، حيث لم يعد يقبل القاضي الإداري أن يكون الإبطال هو الهدف بحد ذاته، بل عمل على إعطاء "توجيهات" لتصحيح عمل الإدارة وحفزها وشحن همتها وشد أزرها وتشجيعها على مزيد من التعاون من أجل إرساء أكبر الضمانات لحماية قواعد المشروعية^(٥).

الفقرة الثالثة: تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة وتفسيره

ترجع الدعوى مرتين مرة عند صدور الحكم ومرة عند تنفيذه، بحيث يعدّ تنفيذ الحكم هو الثمرة التي يرغب المتقاضين بالوصول إليها نتيجة التقدم بالمراجعة القضائية، ولكن أحياناً تعترض الإدارة إشكالية تفسير الحكم في معرض المباشرة بتنفيذه.

- (١) م.ش. قرار رقم ١٦٣٤ تاريخ ١٩٦٧/١١/٦ غندور/ الدولة- وزارة الزراعة، م.إ. ١٩٦٧ ص ٢١٨؛ م.ش.ل. قرار رقم ٥٨٥ تاريخ ١٩٦٨/٥/٢١ جحا/ الدولة- وزارة الداخلية، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٣٠.
- (٢) م.ش. قرار رقم ١٧٤ تاريخ ١٩٩٣/٤/٧، جان الهوا/ الدولة- وزارة المالية، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٢٦٣.
- (٣) م.ش. قرار رقم ١٢٧ تاريخ ١٩٩٣/٣/٢٩، العقيد الأسر/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٢٢١.
- (٤) مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٢/٤٨٤-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/ الدولة- وزارة الداخلية، مجلة العدل العدد ٣ و٢ لعام ٢٠٠٣ ص ١، تعليق الدكتور فوزت فرحات ص ١٩، عصام اسماعيل ص ٢٨، والدكتور جورج سعد ص ٤١.
- (٥) مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٢/٤٨٤-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/ الدولة- وزارة الداخلية، مجلة العدل العدد ٣ و٢ لعام ٢٠٠٣ ص ١، تعليق الدكتور فوزت فرحات ص ١٩، عصام اسماعيل ص ٢٨، والدكتور جورج سعد ص ٤١.

أولاً: تنفيذ الحكم

لم تعترض حتى تاريخه قرارات المجلس الدستوري أي عقبات حول تنفيذ الأحكام، حيث لم نصادف حتى تاريخه أي قانون أبطله المجلس ولا زال مرعي الإجراء، ولا حتى إبطال عضوية نائب منتخب ثم استمر في عضوية مجلس النواب، لكن الأمر مختلف لدى مجلس شورى الدولة والذي بالرغم من كون قراراته ملزمة للإدارة^(١) إلا أنه لا زالت تواجهنا عقبات تنفيذ بعض هذه الأحكام، ويقضي مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الذي ترفض به الإدارة تنفيذ حكم صادر عنه لمخالفة قرارها لقوة القضية المحكمة^(٢). كما يقبل المراجعات الرامية إلى طلب التعويض من جراء عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة المستدعي، ذلك أنه يدخل في صلاحية المجلس النظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة. وتجاهل الإدارة للشيء المقضي به في قرار الإبطال لتجاوز حد السلطة يشكّل تجاوزاً لحد السلطة كما يشكّل هذا التجاهل خطأً من شأنه ترتيب مسؤولية السلطة العامة بحيث يعود لمجلس شورى الدولة بوصفه المحكمة العادية للقضايا الإدارية النظر في هذه الدعوى^(٣). وأجاز القانون رقم ٩٣/٢٥٩ تاريخ ١٠/٦/١٩٩٣ لكلّ ذي مصلحة أن يتقدّم بمراجعة ترمي إلى الحكم على الإدارة بدفع غرامة إكراهية يقدرها المجلس، وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم^(٤).

تقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الإدارية إلى رئيس مجلس الشورى الذي يحيلها بلا إبطال مع النسخة الصالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة لإجراء المقضى. وتؤمن دائرة إجراء بيروت تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة بحق الأفراد التي لا تجيز القوانين تنفيذها بالصورة الإدارية، وتعتمد في هذا الشأن الأصول المرعية

(١) م.ش. قرار رقم ٢٩٩، تاريخ ١٦/٨/٦٢، شركة المقاولات والأعمال الهندسية / الدولة، م.إ. ٦٢، ص ١٩١ - م.ش. قرار رقم ١٠٨، تاريخ ٣١/١/٦٧، أحمد حشيمي / الدولة، م.إ. ٦٧، ص ١٠٩
(٢) م.ش. قرار رقم ٢٩٩، تاريخ ١٦/٨/٦٢، شركة المقاولات والأعمال الهندسية / الدولة، م.إ. ٦٢، ص ١٩١ - م.ش. قرار رقم ٨٣٨، تاريخ ٩/١١/٦٢، المحامي فؤاد هراوي / الدولة، م.إ. ٦٢، ص ٢٣١
(٣) م.ش. قرار رقم ٥٦٩ تاريخ ٥/٢٧/٩٩، المحامي فؤاد الهراوي / الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣ ص ٦٠٧
(٤) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الثاني- مرجع سبق ذكره ص ١٢١.

في قانون أصول المحاكمات المدنية. وفي حال فقدان الصورة الصالحة للتنفيذ يعطى المحكوم له صورة صالحة للتنفيذ بدلاً عنها "بدل عن ضائع" ويتم ذلك عن طريق مراجعة يتقدم بها لهذه الغاية. وتقدم المراجعة الجديدة بوجه الخصم ذاته، وتعطى صورة البديل عن ضائع بعد التثبت من عدم تنفيذ الصورة المفقودة^(١).

ومنذ دخول الغرامة الإكراهية في التشريع اللبناني، استعملها المتقاضون وسيلة لحث الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وقد فضّلها المتقاضون بسبب سهولة الاثبات حيث لا يتوجب على المستدعي سوى تقديم صورة عن قرار مجلس شورى الدولة الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه، لكي يحصل على حكم يفرض الغرامة الإكراهية في حال ثبوت الامتناع عن التنفيذ. ونستطيع أن نحصي عشرات أحكام فرض الغرامة الإكراهية خلال السنوات العشر من عمر هذه الوسيلة القانونية في لبنان^(٢).

وتبرز أهمية تنفيذ الأحكام القضائية، بسبب صلته مع مبدأ المشروعية، لأنه لا قيمة لمبدأ المشروعية ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه ضرورة احترام أحكام القضاء، وقد ظلت مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري، تمثل نقطة الضعف في قانون التنازع الإداري، طالما أن الأمر في النهاية يتوقف على حسن نية الإدارة، والتزامها بمبدأ المشروعية. فحين يُفاجئ المستدعي بامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه عليه أن يلجأ مرة أخرى إلى مجلس الدولة ليستصدر حكماً آخر يكبح به جماح الإدارة وينزلها عند الحقيقة المطلقة التي عبّر عنها الحكم^(٣). فامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم أياً كان صور هذا الامتناع يمثل دائماً تجاوزاً لحد السلطة وهو

(١) م.ش. قرار رقم ٩٨٧، تاريخ ٦/٥/٦٧، سعد الدين راجح/ الدولة، م.إ. ٦٧، ص ١٩١ - م.ش. قرار رقم ٤٤٨، تاريخ ٧/١٠/٦٩، ماري فياض / الدولة، م.إ. ٧٠، ص ١٨ - م.ش. قرار رقم ٩٧٢، تاريخ ٧/٥/٧٤، سامي القاضي / الدولة، م.إ. ٧٤، ص ١٣٩

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢-٢٠٠٣/٣٣٧، تاريخ ٦/٣/٢٠٠٣ - مؤهل أول حسن سليمان تيماني/ الدولة، م.ش. قرار رقم ٧٣٠: ٢٠١٦-٢٠١٧ / تاريخ ٢١/٦/٢٠١٧ يوسف ووليد ومازن وزينة ريشاني/ مجلس الإنماء والاعمار، م.ش. قرار رقم: ٦٠٣ / ٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ٨/٥/٢٠١٧ شركة بروتين ش.م.ل./ الدولة- وزارة الأشغال العامة والنقل، م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٣١٦-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٢/٨ القاضي ياسين القاري/ بلدية بحدون- المحطة....

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٩٩ تاريخ ١٦/٨/١٩٦٢- شركة المقاولات والأعمال الهندسية/ الدولة- م.إ. ١٩٦٢ ص ١٩١.

يعطي دائماً للمحكوم له حقاً في رفع دعوى جديدة لإبطال قرار الإدارة في هذا الشأن سواء عبّرت الإدارة عن موقفها هذا بصورة قرار إيجابي صريح أو بصورة قرار سلبي ضمني^(١).

ومن جهة ثانية فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي يشكل دائماً خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة في التعويض عنه^(٢)، وحتى في بعض الحالات التي لا يمكن اعتبار الامتناع عن التنفيذ، خطأ، فإن الإدارة تظل مسؤولة أيضاً عن تعويض المحكوم له عما أصابه من ضرر من جراء عدم حصوله على التنفيذ الكامل للحكم القضائي الذي بيده. ففي هذه الحالة لا يقع على عاتق المتضرر اثبات خطأ الإدارة، وإنما يكفي أن يبين الصلة السببية بين مجرد امتناع أو تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي والضرر الذي أصابه.

ثانياً: مراجعة تفسير الحكم القضائي

منح المشرع لمجلس شورى الدولة ولكافة جهات القضاء صلاحية تفسير الأحكام التي تصدر عنهم في حال كانت مشوبة بالغموض أو عدم الوضوح، أما المجلس الدستوري فلا يوجد نص حول تفسير أحكامه ولا تحديد المرجع الذي يحق له طلب التفسير في حال كان الحكم الصادر عن هذا المجلس مشوباً بالغموض أو عدم الوضوح.

أما لدى مجلس شورى الدولة، فإن هذا المجلس يملك صلاحية تفسير الأحكام الصادرة عنه، وترمي مراجعة تفسير القرار القضائي إلى تناول إحدى النقاط أو أحد المطالب التي كانت مداراً للبحث في المراجعة التي اقترنت بالقرار المطلوب تفسيره وكان يكتنفه الغموض أو الابهام بحيث يثير الالتباس عند تنفيذه^(٣). بحيث يتوجب على طالب التفسير أن يبين المسائل التي اعتبرها غامضة في الحكم تحت طائلة ردّ المراجعة، لأن من شروط طلب تفسير الحكم ان يكون غامضاً وملتبساً بحيث يتعذر الوقوف على

(١) Guettier, Execution des jugement, Juris- classeur adm. 1995, Fasc. 1112.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/١٢٨-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ – المهندس روك رشوان / بلدية الحدث .

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٨، تاريخ ٢٠٠٨/٤/٤، نديم عبد الصمد/ الدولة، م.ا.٧٣، ص ١٣١.

حقيقة المعاني والمقاصد من اصداره وان تكون لطالب التفسير مصلحة في ذلك ، وكان الغموض واقعا في منطوق الحكم . وأن التفسير يجب ان يقتصر على توضيح الغموض او اللبس الوارد في منطوق الحكم ، مما يجعل منها وسيلة لازمة وضرورية قانوناً لاعطاء هذا القرار قوته التنفيذية التي يتمتع بها والتي يكون قد حال دونها الغموض أو الابهام الواقع في القرار المذكور^(١). وهذا الغموض أو الالتباس الواجب توافره لقبول طلب التفسير يتحقق من مقابلة الفقرة الحكمية مع طلبات المستدعي المذكورة في متن الحكم ومع تعليلاته التي تشكل الركن الضروري للفقرة الحكمية^(٢).

ويجب أن لا تقصد مراجعة التفسير إلى تعديل الحكم القضائي، او الفصل بمسألة لم يبت بها والمساس بالتالي بقوة القضية المحكمة الناشئة عنه ويجب الا ترمي سوى الى طلب التفسير وليس الى أي طلب آخر. وفي حال كان من مقتضى تنفيذ الحكم ان تنتظر الادارة الى منطوقه ومقتضاه، وفق ما يتبين من اسبابه الجوهرية وجوهر النزاع الاساس وفي حدود الموضوع الذي تناوله القرار ، وفي ضوء ما يتنازع عليه الطرفان وثار فيه الجدل ، وفي الحدود التي قالت فيه المحكمة كلمتها ، فيتحدد إذاك مدى الابطال المشكو منه مع اخذ الحكم كحقيقة فتحول الادارة القرار الى شيء ملموس باتخاذ الاجراءات المناسبة التي يستلزمها هذا القرار والكفيلة باتخاذ التدابير الآيلة إلى وضع الحالات القانونية التي وصفها الحكم موضع التنفيذ ، مما يفترض قيام حسن النية التي هي اساس كل تصرف سليم ، وان تستخلص نتائج الابطال القانونية تحت طائلة المسؤولية ، وتسوية أوضاع الموظفين الادارية والمالية وفق التعليل الذي بنيت عليه الفقرة الحكمية من القرار المطلوب تفسيره^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ١٥٥ تاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٢، نظمي شاکر أوجي/ بلدية طبرجا - ادما - الدفنة - كفرياسين، م.ق.إ. العدد ١٩ ص ٣٣٥. م.ش. قرار رقم ١٥١/٢٠٠٨-٢٠٠٩ تاريخ ١٨/١١/٢٠٠٨ بلدية فاریا/الدولة.

(٢) - ش.ل: القرار رقم ١٥٥ تاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٢، نظمي شاکر أوجي/ بلدية طبرجا- ادما - الدفنة - كفرياسين، وأيضاً: م.ش. قرار رقم ١٥١/٢٠٠٨-٢٠٠٩ تاريخ ١٨/١١/٢٠٠٨ بلدية فاریا/الدولة.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٥/٢٠٠٧-٢٠٠٨ تاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٧ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء/ جواد شعيتو ورفاقه. R. Odent ,Contentieux administratif 1976-1981, p 2169..

أما التباين في وجهات النظر في طريقة احتساب تعويضات الصرف العائدة لهم تنفيذاً لقرار مجلس شورى الدولة ذات الصلة، فلا يعتبر سبباً من أسباب قبول طلب التفسير طالما ان الحكم جاء واضحاً بكل ما تضمنه^(١). وتوصّلاً لمعرفة ما إذا كان القرار المطلوب تفسيره مشوباً بالغموض والالتباس فإن القاضي يعمد الى مقابلة الفقرة الحكمية مع طلبات المستدعي ومع كافة الاسباب المدلى بها في متن الحكم ومع تعليقات التي تشكّل الركيزة الاساسية للفقرة الحكمية .

ولهذا تعتبر مراجعة التفسير مقبولة إذا كان القرار المطلوب تفسيره لم يحدّد بشكل واضح وصريح التاريخ الواجب اعتماده كمنطلق لبدء احتساب التعويض المستحق للجهة المستدعية ، ولهذا عمد المجلس إلى تفسير حكمه من خلال مجمل حيثيات القرار ومن مقابلة الفقرة الحكمية للقرار مع طلبات الجهة المستدعية ومع التعليقات الواردة ان إرادة المجلس اتجهت الى إعلان حق الجهة المستدعية بالاستفادة من احكام القانون رقم ٢٠٠٤/٦٣٤ بمفعول رجعي ، اي اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون المشار اليه^(٢).

ومن المبادئ العامة التي كرستها الأصول المدنية في المواد ٤٤٤، ٥١٩ و ٥٣٢ منها، من غير أن يشذ عنها نظام مجلس الشورى أنه يعود للمحكمة التي أصدرت الحكم أن تفسر أحكامها، ان المادة ٥٦٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية اجازت للمحكمة التي اصدرت الحكم تفسيره طالما ان هذا التفسير ليس سوى مجرد ايضاح لما قصدته المحكمة من إصدارها الحكم^(٣). لا تخضع مراجعة التفسير لمهل معينة لأن طالب التفسير لا تنشأ له مصلحة في تقديم طلب التفسير الا حين يعلم ببدء المنازعات حول تنفيذ القرار المطلوب تفسيره^(٤).

(١) م.ش. قرار رقم ٣١٠ تاريخ ٢٠١٦/٢/٥ بلدية بيروت/ محمد خير الدين ورفاقه.
(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٧٣٠-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٧/٧، الدولة/ جاكلين العنكسوري ورفاقها.
(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٧٣٠-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٧/٧، الدولة/ جاكلين العنكسوري ورفاقها.
(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٧/٢٥-٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٠ الدولة – رئاسة مجلس الوزراء/ جواد شعيتو ورفاقه .

ولهذا فإن القول بأنه يحق لرئيس المجلس أن يرسل إلى السلطة الصالحة إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم الايضاحات التي تؤمن تنفيذ القرارات تنفيذاً صحيحاً، ليس بالواقع إلا مجرد ايضاح غير ملزم فلا يمكن أن يحرم أصحاب العلاقة من اللجوء إلى سلطة لتصدر قراراً ملزماً بخصوص ما يفترض التنفيذ من عراقيل كمشاكل التفسير وإلا لأصبح أصحاب العلاقة أمام حالة التقاعس عن إحقاق الحق^(١). ويقتضي لقبول طلب تفسير قرار صادر عن مجلس شوري الدولة، ان يكون طالب التفسير فريقاً في الدعوى الاساسية، بحيث يُرد طلب التفسير المباشر لانتهاء الصفة اذا تم تقديمه من قبل شخص لم يكن فريقاً في المراجعة الاساسية التي صدر بنتيجتها القرار المطلوب تفسيره^(٢). ولا يسع من لم يكن فريقاً أو متدخلاً في المراجعة طلب تفسير القرار الذي يقضي بها وإن قام هذا القرار ليؤثر في وضعه فله أن يعترض عليه اعتراض الغير^(٣). إذ أنه لقبول طلب تفسير قرار صادر عن مجلس شوري الدولة يجب أن يكون طالب التفسير فريقاً في الدعوى الأساسية ، فإذا تبين أن أياً من المستدعين لم يكن فريقاً في المراجعة المقدمة من السيد رامز سركييس ورفاقه المشار إليها أعلاه فانه لا يسع لأي منهم تقديم طلب تفسير مباشر للقرار الذي فصل المراجعة والمطلوب تفسيره^(٤).

وأن تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الصادرة لا يلزم القضاء بأي تفسير يتعارض مع ما حكم به^(٥)، كما ردّ مجلس الشوري طلب تفسير قرارين لاحقين صادرين لمصلحة المستدعي، لا يحول دون القضاء منه باعتماد قواعد معينة تديلاً للصعوبات الناشئة عن تنفيذ القرار الأخير بالنسبة للقرار الأول، على اعتبار أن الحكم الأحدهما هو الذي يعطي مفاعيله بالنسبة للحكم الأقدم^(٦). كما ردّ مراجعة التفسير التي يقدمها المستدعي في

(١) م.ش. قرار رقم ٨٢، تاريخ ٥٨/٢/٢٠، الدولة / ورثة سليم شاكور، م.إ. ٥٨، ص ٧٢
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠، محمد شاهين ورفاقه/ الدولة، م.ق.إ. العدد ١٩ ص ٨٠٦. م.ش. قرار رقم ٢٠٠٨/١٥١-٢٠٠٩ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١٨ بلدية فاريبا/الدولة.
(٣) م.ش. قرار رقم ٥٩، تاريخ ٧٢/٢/٢٣، ... / الدولة، م.إ. ٧٢، ص ٩٧
(٤) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٣٥ - ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠ محمد نزيه سليم شاهين ورفاقه / الدولة - إدارة الجمارك.
(٥) م.ش. قرار رقم ١٨٤٩، تاريخ ٦٧/١٢/١٩، نعيم مجدلاني / بلدية بيروت، م.إ. ٦٨، ص ٤٤
(٦) م.ش. قرار رقم ١٣٣٢، تاريخ ٦٥/١٠/١، سامي العماد / بلدية بيروت، م.إ. ٦٥، ص ١٩٢

موضوع إضافة تسمية للمهنة المرخص له باستثمارها من السلطة الإدارية المختصة إذ كانت تتناول طلباً يدخل في نطاق الطعن في قرار الترخيص وليس في نطاق تفسيره^(١).

خاتمة

يخلص هذا العمل إلى إثبات أن المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة وإن كانا يتكاملان من خلال البحث عن الحل الواحد للمسألة القانونية الواحدة ويسعيا إلى دسترة المبادئ العامة للقانون، ويستعيروا الكثير من مبادئ التنازع القضائي في كل ما لم يرد بشأنه نص مخالف، إلا أن هذا التكامل لم يصل لمرتبة وحدة الاجتهاد، بل لا زال لكلٍ منهما خصوصية ترعى عمله، وفوارق تستدعيها طبيعة المنازعة المطروحة على كلٍ منهما، وإن التجربة الأطول زمنياً لمجلس شورى الدولة وقلة النصوص الحاكمة في قضايا التنازع، قد منحت القدرة على تفسير القواعد القانونية مع مرونة كبيرة لناحية القدرة على تغيير الاجتهاد وفق ضرورات المصلحة العامة.

وكذلك فإن المجلس الدستوري اللبناني وبالرغم من حداثة عهده، فلقد استطاع وضع مبادئ في المنازعات القضائية تغطي تقريباً كافة قضايا التنازع، حيث ومن خلال المقارنة مع اجتهاد مجلس شورى الدولة لم نقف أمام مسألة ليس فيها نصاً أو اجتهاداً مع فارق كمية الاجتهادات لمجلس شورى الدولة مقابل الأمثلة الاجتهادية المحدودة لدى المجلس الدستوري.

وإذ ظهر واضحاً مثالية عمل جهتي القضاء وحرفيتها، فإن جهداً أكبر لا زال ينتظرهما لا سيما المجلس الدستوري الذي يسعى إلى توسيع نطاق اختصاصه إن لناحية تفسير الدستور أو لناحية السماح للمواطن بأن يدفع بعدم دستورية قانون انقضت مهلة الطعن

(١) م.ش. قرار رقم ١٣٥٨، تاريخ ٦٦/١٢/٥، ديتريش زوبيش / الدولة، م.إ. ٦٧، ص ٥٨

به، وكذلك يسعى المجتمع المدني إلى اقناع المجلس الدستوري بقبول مذكراته التي يدلي فيها بمخالفات تشوب القوانين محل الطعن. أخيراً أمل من الله تعالى أن أكون قد وقّعت في هذه الدراسة المتواضعة المبنية على تحليل الاجتهاد الحديث إلى إظهار الصورة الواضحة لهذا العمل القضائي المميز.

قائمة المحتويات

٥	مقدمة
٤٤	الفصل الأول: نشأة وتكوين واختصاص القضاء الإداري والقضاء الدستوري
٤٥	المبحث الأول: نشأة القضاء الدستوري والقضاء الإداري
٤٧	المطلب الأول: تاريخ القضاء الدستوري
٤٩	الفقرة الأولى: موقع المجلس الدستوري في الحكومة الدستورية
٥٣	الفقرة الثانية: أنواع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري
٥٧	المطلب الثاني: نشأت المجلس الدستوري في لبنان
٥٩	الفقرة الأولى: التعديل الدستوري الرامي إلى إنشاء المجلس الدستوري
٦٠	الفقرة الثانية: التعديلات اللاحقة على قوانين المجلس الدستوري
٦٥	المطلب الثالث: نشأة مجلس شورى الدولة
٦٥	الفقرة الأولى: مجلس شورى الدولة خلال فترة الانتداب الفرنسي
٦٩	الفقرة الثانية: مجلس شورى الدولة بعد الاستقلال
٧٦	المبحث الثاني: تكوين القضاء الدستوري والقضاء الإداري
٧٦	المطلب الأول: الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
٧٧	الفقرة الأولى: طبيعة المجلس الدستوري
٨٠	الفقرة الثانية: طبيعة مجلس شورى الدولة
٨٣	المطلب الثاني: تكوين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
٨٣	الفقرة الأولى: تكوين المجلس الدستوري
٩٥	الفقرة الثانية: تكوين مجلس شورى الدولة
١٠٥	المطلب الثالث: مبادئ العمل القضائي وأصول الرد والتنحي
١٠٥	الفقرة الأولى: مبادئ العمل القضائي
١٠٨	الفقرة الثانية: حظر المساس بالأوضاع القانونية للقضاة
١١١	الفقرة الثالثة: التحي والرد أمام المجلسين الدستوري وشورى الدولة
١٢١	المبحث الثالث: اختصاص المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
١٢٣	المطلب الأول: اختصاص المجلس الدستوري

١٢٤	الفقرة الأولى: اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين
١٢٥	الفقرة الثانية: اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على تكوين السلطات
١٢٩	الفقرة الثالثة: هل يمكن منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور؟
١٥٨	المطلب الثاني اختصاص مجلس شورى الدولة
١٥٨	الفقرة الأولى: الاختصاص الاستشاري
١٦٤	الفقرة الثانية: اختصاص مجلس شورى الدولة كقاضٍ للمنازعات الإدارية
١٧٥	الفقرة الثالثة: مراجعة التفسير
١٨٣	الفصل الثاني: سير المراجعة أمام القضاء الدستوري والقضاء الإداري
١٨٥	المبحث الأول: العمل محل الطعن أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
١٨٥	المطلب الأول: الأعمال الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري
١٨٥	الفقرة الأولى: الأعمال الخاضعة لرقابة دستورية القوانين
١٩٦	الفقرة الثانية: أعمال خاضعة لرقابة القضائين الدستوري والإداري
٢٠٣	الفقرة الثالثة: العمل الخاضع للطعن في قضايا الطعون الانتخابية
٢٠٧	المطلب الثاني: الأعمال القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة
٢٠٨	الفقرة الأولى: القرار القابل للطعن في مجال قضاء الإبطال
٢١٦	الفقرة الثانية: القرار القابل للطعن في مجال القضاء الشامل
٢١٨	الفقرة الثالثة: العمل المطعون فيه في إطار التنازع الانتخابي
٢٢٠	المبحث الثاني: أصول تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة
٢٢١	المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالمستدعي
٢٢١	الفقرة الأولى: الشروط المتعلقة بالمستدعي أمام المجلس الدستوري
٢٣٢	الفقرة الثانية: الشروط المتعلقة بالمستدعي أمام مجلس شورى الدولة
٢٤٨	الفقرة الثالثة: التدخل في المراجعة
٢٥٣	المطلب الثاني: مهل تقديم المراجعة
٢٥٤	الفقرة الأولى: مهلة تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري
٢٦٠	الفقرة الثانية: مهل الطعن أمام مجلس شورى الدولة
٢٧٢	المطلب الثالث: أصول تقديم الاستدعاء
٢٧٢	الفقرة الأولى: أصول تقديم الاستدعاء أمام المجلس الدستوري
٢٧٨	الفقرة الثانية: أصول تقديم الاستدعاء أمام مجلس شورى الدولة
٢٨٦	الفقرة الثالثة: في وقف تنفيذ العمل المطعون فيه
٢٩٨	المبحث الثالث: التحقيق في المراجعة
٢٩٨	المطلب الأول: خصائص إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية والدستورية
٢٩٩	الفقرة الأولى: الصفة الكتابية لإجراءات الدعوى الدستورية والإدارية
٣٠٠	الفقرة الثانية: عب الإثبات في المراجعات الدستورية والإدارية
٣٠٥	الفقرة الثالثة: مهل التحقيق في المراجعة

٣١١	المطلب الثاني: دور المقرر في المنازعات الدستورية والإدارية
٣١١	الفقرة الأولى: تسمية المقرر ودوره في المنازعات الدستورية
٣١٣	الفقرة الثانية: تسمية المقرر ودوره في المنازعات الإدارية
٣١٥	الفقرة الثالثة: الرجوع عن الدعوى في مرحلة التحقيق
٣١٨	المبحث الرابع: إصدار الحكم في المراجعة
٣١٨	المطلب الأول: القرار القضائي الصادر في المراجعة الدستورية
٣٢٠	الفقرة الأولى: صدور الحكم في الطعن بعدم دستورية القوانين
٣٢٣	الفقرة الثانية: صدور الحكم في الطعون الانتخابية
٣٢٦	المطلب الثاني: القرار القضائي الصادر في المراجعة أمام مجلس شورى الدولة
٣٢٧	الفقرة الأولى: حجية الحكم الصادر في المنازعات الإدارية
٣٢٩	الفقرة الثانية: خصوصية الحكم في الدعوى الإدارية
٣٣١	الفقرة الثالثة: تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة وتفسيره
٣٣٨	خاتمة