د.وليد جابر
د. عصام إسماعيل

ان السلطات الادارية مجبرة أثناء ممارستها لنشاطها بالخضوع للقانون، ومن خلال ممارسة هذا الواجب بالخضوع للقانون والتقيّد بأحكامه نشأ مصطلح دولة القانون، أي الدولة التي تحترم القانون، الذي يفترض أنه صدر لتحقيق المصلحة العامة ومصالح المواطنين وتأمين حقوقهم كافة وضمان حرياتهم، ولهذا كان على السلطة الإدارية أن لا تتصرف إلا بما سمح به القانون ووفقاً للأصول التي يحددها( ).

فكلما وُجِدت القاعدة القانونية كانت هذه القاعدة ملزمة، ولا تستطيع الإدارة إعاقة تنفيذها، ونتحدث بهذه الحالة عن مبدأ سمو القانون.

فالقانون الجديد والأحكام التي يتضمنها تكون من حيث المبدأ نافذة وقابلة للتطبيق المباشر وبالتالي ملزمة لجميع الهيئات والجهات والأشخاص، وهذا الإلزام بتنفيذ القانون قد رفعه مجلس شورى الدولة إلى مرتبةً مبدأ عام هو مبدأ التطبيق المباشر للأحكام القانونية الجديدة، بحيث لا تبقى النصوص حبراً على ورق( ). وهي واجبة التنفيذ حتى وإن أدرجت في سياق قانون الموازنة العامة، لأن هذا الإدارج ليس من شأنه إضفاء صفة السنوية عليه( ).

٣

وكان المبدأ الذي يحكم تطبيق القوانين هو ان القانون الجديد يكون له مفعول آني وفوري الا اذا اقتضى الامر اصدار نصوص تنظيمية تجعل احكام هذا القانون غير قابلة للتطبيق فيتأخر تنفيذ احكام هذا القانون الى حين صدور النصوص التطبيقية اللازمة، وفي هذه الحالة يبقى معمولا بالنصوص التشريعية والتنظيمية القديمة الى حين وضع النص التشريعي الجديد موضع التنفيذ بمقتضى المراسيم التطبيقية التي لحظت القوانين وجوب اصدارها( ).

٤

إن هذه الإلزامية في تطبيق القانون مردّها إلى مبدأ سمو القانون الذي لا يمكن أن يتحقق إلا إذا طبّق القانون بالتساوي على جميع المواطنين، بحيث أن أي محاباة أو الترخيص لأحد ما بالتملص من

---

(1) M. Stassinopoulos– Traité des actes administratifs – Athènes 1954 p33.

( )م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٢/١٣ جمعية الاتحاد اللبناني للمقعدين/ الدولة- وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

( )م.ش. قرار رقم ١١٠٣ / ٢٠١٧-٢٠١٨ تـاريـخ ٢٠١٨/٧/١٢ الدكتورة غادة اليافي، الاستاذ نجاح واكيم، الدكتور شربل نحاس/ الدولة.

( )مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٤/٤٩٤-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٩ القاضي نزار الأمين/ الدولة – وزارة العدل.

تطبيق القانون، فإن ذلك يحدث اضطراباً في المجتمع ويؤدي إلى حلول ثقافة التمرد على القوانين. لذا كان مبدأ المساواة أمام القانون في مقدمة القيم العليا باعتباره حقاً طبيعياً للإنسان ومرتبط تحقيقه باستقرار المجتمعات. وأن الحق في المساواة هو المدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى، ولهذه الأهمية الكبرى للحق في المساواة حرصت الدساتير على إدراجه في صلبها ومن بينها الدستور اللبناني الذي نص في المادة (٧) منه على أن " كل اللبنانيين سواء لدى القانون.... .

إذٍ لقد اختار المشترع الدستوري المساواة أمام القانون لكونها الركيزة الأساسية للدولة الدستورية. لأن هذا المبدأ هو حجر الزاوية وأحد الدعائم الرئيسة لدولة القانون نظراً لأن سيادة القانون لا تعلو ما لم تطبق على قدم المساواة[٩]. ولهذا كان الامتناع عن تنفيذ القانون كلياً أو جزئياً يؤدي إلى ضرب استقرار المجتمعات وإحلال الفوضى من خلال انتشار عادة سهولة الخروج على القوانين سواءً من قبل السلطات المؤتمنة على تنفيذها أو من قبل المواطنين بعد غض هذه السلطات النظر عن هذه التجاوزات أو تسهيل ارتكابها.

الفقرة الأولى: واجب تنفيذ القوانين وأسباب الامتناع عن التنفيذ

إن الإدارة مكلفة بتنفيذ القوانين عبر اتخاذ القرارات الفردية والأعمال المادية الضرورية، ولكي تنفّذ واجبها فإنها ملزمة على إصدار الأنظمة والتعاميم التنفيذية لأحكامه.

أولاً: السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين

حدد الدستور اللبناني المراجع المنوط بها تنفيذ القانون حيث ورد في المادة ٦٥ من الدستور أن من صلاحيات مجلس الوزراء" .... السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة ... ". وكانت هذه الصلاحية منوطة برئيس الجمهورية قبل تعديلات الدستورية بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ حيث نصّت المادة ٥١ على أن :" رئيس الجمهورية ينشر القوانين .... ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية وليس له ان يدخل تعديلا عليها او ان يعفي احد من التقيد باحكامها".
وبعد التعديلات الدستورية جرى الإبقاء على هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، إلا أنه كان يجب إدخال الفقرة الأخيرة " وليس له ان يدخل تعديلا عليها او ان يعفي احد من التقيد باحكامها" "ضمن المادة

---

[٩] عبد العزيز محمد سالمان- الحق في المســـاواة - المجلة الدستورية عدد ١٤- منشور في موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر.

٦٥ من الدستور لأن مجلس الوزراء هو المنوط به تنفيذ القوانين وبالتالي هو "الجهة التي لا يحق لها إعفاء احد من التقيّد بأحكام القانون".

وبحسب هذه الفقرة التي وردت في الدستور وإن كانت واردة في الموقع الخطأ، إلا أنها موجب ملقى على عاتق السلطات الدستورية التي لا يحقّ لها الامتناع عن تنفيذ القانون من خلال إعفاء أي جهة من التقيّد بأحكامه، سواءً أكان هذا المنع عاماً أم جزئياً.

ثمّ أولت المادة ٦٦ من الدستور بالوزراء إدارة مصالح الدولة وتطبيق الانظمة والقوانين، كل في ما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما يخص به، مما يجعل الوزراء مؤتمنين على المصالح العامة التي انيط بهم أمر ادارتها وملزمين باحترام الانظمة والقوانين وتطبيقها في ما وضعت له من اهداف وغايات[٧]، حيث يستمد الوزير سلطته في تنفيذ القوانين والانظمة من احكام المادة ٦٦ من الدستور، بالاضافة إلى ما يمكن ان تمنحه اياه هذه القوانين والانظمة من صلاحيات اضافية خاصة[٨]. وكذلك فإن المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته (المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢).

وأحياناً يكون التكليف بتطبيق القانون ملقى على عاتق رئيس الدائرة كمثل: القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ الذي تضمّن نصوصاً واضحة لناحية الزام أصحاب العمل في القطاع الخاص بتخصيص وظائف لذوي الاعاقة، وفرضت غرامات مالية على الشركات المخالفة وقد صدر المرسوم رقم ٧٩٩٩ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٧ الذي أناط بدائرة حماية العائلة والجمعيات بإعداد جداول بدل تعويض البطالة العائدة للمعوقين واستيفاء الغرامات المفروضة على الشركات المخالفة[٩].

إن هذه السلطات المناط بها تنفيذ القانون لا تملك صلاحية مخالفة الأحكام القانونية ولا حتى مخالفة الأحكام الدستورية أو مخالفة المبادئ العليا ذات القيمة الدستورية[١٠].

ثانياً: آلية تنفيذ القوانين

---

[٧] م.ش. قرار رقم٢٠٠٣/٤٦٢-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٣ عادل الشويري/ الدولة-وزارة الزراعة.

[٨] م.ش. قرار رقم ٩٨ تاريخ: ١٩٩٧/١١/١٧ شركة يونيفرسال غاز/الدولة.

[٩] م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٢/١٣ جمعية الاتحاد اللبناني للمقعدين/ الدولة- وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

[١٠] م.ش. قرار رقم ٩٣ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٨ اده ورفاقها/الدولة/الصليب الاحمر اللبناني.

إن الموجب المفروض على عاتق الإدارة بتنفيذ القوانين هو عنصر أساسي من عناصر المشروعية، ويأتي هذا الموجب كضمانة للعلاقة بين مجلس النواب والحكومة، واستناداً لهذا الموجب تستعمل الإدارة سلطتها التنظيمية من أجل التطبيق الفعلي للقانون، أي وضع الأطر العملية للتعبير الشكلي عن إرادة المشترع وذلك عبر إصدار المراسيم التنظيمية تطبيقاً لهذه القوانين، ولا يقتصر موجب الحكومة على إتخاذ الأنظمة الضرورية، ولكن أيضاً يجب عليها أن تُضمِّنها جميع القواعد اللازمة التي تؤدي إلى تطبيق النص المطلوب تنفيذه.

إلا أن هناك قوانين تنتهي مع أول تطبيقٍ لها، كمثلِ قانون إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة لعام ٢٠٢١ (القانون رقم ٢١٥تاريخ ٢٠٢١/٤/٨) فإن مجرّد تسديد مصرف لبنان سلفة الخزينة لصالح المؤسسة أصبح هذا القانون مجرّد بقايا ومن الماضي وليس له أي مفاعيل تفيذية للمستقبل.

وذات المبدأ بالنسبة لاحتساب ساعات التدريس للمتعاقدين بالساعة في العام الجامعي ٢٠٢٠-٢٠٢١ تنفيذاً لأحكام القانون رقم ٢٣٥ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ (احتساب ساعات المتعاقدين في القطاع التربوي في ظل جائحة «كورونا» بحسب الساعات المنصوص عليها في العقود)، حيث تمّ تنفيذ هذا القانون بموجب تعاميم تصدرها الوحدات المعنية، فالجامعة اللبنانية نفّذت هذا القانون بموجب التعميم رقم ٦ تاريخ ٢٠٢١/٨/٢٤، ولا يحق لها تطبيق أحكام هذا القانون للعام الجامعي الجديد ٢٠٢١-٢٠٢٢.

وكذلك فإن المادة ١٢ من قانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ التي نصّت على أن يعطى المتعاقدون للتدريس بالساعة في حقل التعليم الرسمي ما قبل الجامعي والتعليم المهني والتقني والتعليم العالي زيادة غلاء معيشة على أن تحدد الأجرة الجديدة للساعة بقرار مشترك يصدر عن وزير المالية والوزير المختص، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، مع الأخذ بالاعتبار الزيادات التي حصلت سابقاً.

وقد تمّ تنفيذ هذا القانون بموجب القرار رقم ٣٤٠/م/٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٤/٤ المتعلق بتعديل أجر ساعة التدريس بالتعاقد في المدارس والثانويات الرسمية وكانت المادة ١٢ المذكورة هي السند القانوني الذي بني عليه هذا القرار واستنفدت مفعولها بصدوره، ولهذا فإن مشروع القرار الرامي إلى تعديل أجر ساعة التدريس يكون غير مبني على أساس قانوني ويحتاج إلى سند قانوني لكي تقرّ مشروعيته( ).

أما أغلبية القوانين فهي من حيث المبدأ قوانين دائمة تستمر في انتاج مفاعيلها القانونية طالما أنها مرعية الإجراء لم تلغَ صراحة أو ضمناً، وهذه القوانين تجري عملية تطبيقها بطريقتين، الأولى عندما يقتصر القانون على وضع المبادئ الأساسية موضع التشريع تاركاً بنص صريح للسلطة التنفيذية

٠( ) مجلس الخدمة المدنية الكتاب رقم ١٥٢٤ تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٩.

إكماله عن طريق التنظيم، إما بمراسيم تنظيمية تتخذ في مجلس الوزراء وإما بقرارات وزارية يصدرها الوزراء المختصون، وفي هذه الحالة يبقى تنفيذ القانون معلقاً على صدور الأحكام المتممة له. وفي الطريقة الثانية يكون القانون مكتمل النصوص وساري المفعول فور العمل به، فيقتصر المختصون في السلطة التنفيذية على بيان كيفية التنفيذ وتوضيح ما غَمُضَ من نصوصه بإصدار التعاميم أو القرارات الفردية التي يقتضيها( )، وكثيراً ما يتضمن القانون مثلاً نصاً على النحو التالي:" تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء" أو بقرارات وزارية أو بقرارات من الجهات المختصة في الهيئات اللامركزية. وكان "تفويض مجلس الوزراء بإتخاذ المراسيم التنظيمية والتطبيقية لبعض القوانين التي يسنها مجلس النواب إنما هو نهجٌ دارجٌ في التشريع يقوم على عدم إثقال عمل السلطة التشريعية بأمور تفصيلية لا تتلاءم مع الأصول التي ترعى سير أعمالها"( )، لأن القانون الشامل بمفهوم المادة ١٨ من الدستور اللبناني لا يعني أن يلحظ المشترع فيه جميع التفاصيل سيما المعقدة منها أو الكثيرة التشعب أو ذات المنحى التقني أو التطبيقي لمضمون القانون، إنما يترك تنظيمها في معرض الأعمال الإجرائية والنصوص التطبيقية وهو ما يندرج في إطار تعاون السلطات وتوازنها المتممين لمبدأ فصل السلطات.

وعليه فإن تنفيذ القوانين يتمّ إما بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراءً، وإما بموجب مراسيم تطبيقية في الموضوعات التي تطلب القانون أن تصدر الأعمال التنفيذية بموجب مراسيم عادية، أو يصار إلى تطبيقها بموجب قرارات إدارية يتخذها الوزير منفرداً بصفته متولياً ادارة مصالح الدولة ومسؤولاً عن تطبيق الانظمة والقوانين بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به( )[٣].

ثالثاً: تلكؤ الإدارة عن تنفيذ القوانين

إن هذا الموجب بتنفيذ القوانين لم يكن محترماً من قبل السلطة التنفيذية، وفي جلسة الهيئة العامة لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٩ أدلى النائب نقولا فتوش:" يقول جبران خليل جبران: «إنكم تبتهجون حين تسنون القوانين ولكنكم تبتهجون أكثر حين تخرجون عليها، وهناك مثل إيطالي يقول: «كلما استنبط قانون جديد استنبطت طريقة للتخلص منه»، ومثل أميركي يقول: «لو استطاعت القوانين أن تتكلم لضجت بالشكوى من الذين يدّعون تطبيقها»،

---

[١] ( ) م.ش. قرار رقم١٩ تاريخ ١٩٧٠/١/١٣ شاهين/ الدولة، م.إ. ١٩٧٠ ص١٠٩.

[٢] ( )قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ ج.ر.عد٢٤ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٧ ص١٧٩١

[٣] ( )م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في الطعن بالقانون رقم٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ (الضريبة على القيمة المضافة).

كما أدلى النائب نقولا فتوش في جلسة مجلس النواب تاريخ ١٩ /٦/ ٢٠٠١ :" أنه يجب على الحكومة أن تسهر على تنفيذ القانون، لا أن تأتي بقرار تخالف فيه القانون.... ولا يجوز أن يلغي مجلس الوزراء قانوناً بقرار".

وفي جلسة مجلس النواب تاريخ ١٥/١٠/ ١٩٩٧ أدلى النائب حسن علوية أن:"الملفت للنظر ان أجهزة الدولة التي مهمتها تنفيذ القوانين والانتظام العام هي التي لا تنفذ القوانين النافذة"، وكان لرئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري موقفاً يربط فيه بين الفساد وعدم تنفيذ القوانين عندما قال:" ما يواجهه اللبنانيون اليوم من ازمات إجتماعية وخدماتية، ناتج من أسباب عديدة ابرزها عدم تنفيذ القوانين، لأن تنفيذها يشكل المدخل الاساسي لمكافحة الفساد (جريدة النهار تاريخ ٢٠١٨/٧/٢٦).

وتتعدد صور التلكوء في تنفيذ القوانين، وأبرزها صورة الامتناع عن إصدار الأنظمة، والثانية التأخر في إصدارها، المماطلة في تنفيذ القانون بالرغم من صدور أنظمته التطبيقية

الحالة الأولى: الامتناع عن إصدار الأنظمة التنفيذية

القاعدة العامة هي ان النصوص التشريعية الجديدة تطبق فوراً إلا 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[٤]، وهكذا يجري التمييز، عندئذ تطبيق القانون الجديد، بين نوعين من الأحكام: الاحكام القابلة بذاتها للتطبيق الفوري، دونما حاجة لصدور نصوص تطبيقية تسمح لها بدخول حيّز التنفيذ، والأحكام غير القابلة للتطبيق الاّ بعد صدور النصوص التطبيقية لها[٥].

1- القوانين القابلة للتنفيذ دون انتظار الأنظمة نذكر:

[٤] م.ش. قرار رقم: ٢٧٦ تاريخ: ٢٠١٣/٢/٥ انطوان عزام ورفاقه/ الدولة – وزارة الخارجية والمغتربين. وبذات المعنى: قاضي العجلة قرار رقم ٢٠١٥/٩٢٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٢١ مجموعة شركات (Contrôle Technique Automobile Hallinvest) فال وشركة توما للهندسة والأبحاث ش.م.م. ومؤسسة سوبال الهندسية الممثلة بشركة فال السعودية المحدودة – فرع لبنان / الدولة اللبنانية – رئاسة مجلس الوزراء – التفتيش المركزي – إدارة المناقصات ووزارة الداخلية والبلديات.

[٥] هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ١٩٩٦/٢٢٣٥ تاريخ ١٩٩٦/١١/٤.

لما كانت النصوص القانونية نافذة منذ تاريخ إصدارها، فإنها تبعاً لذلك واجبة التنفيذ، ولهذا إذا أمكن تطبيقها مباشرة دون انتظار صدور المراسيم التطبيقية يكون من الواجب وضعها موضع التنفيذ، هذا الموقف تمّ اعتماده لتلافي تأخر مجلس الوزراء في إصدار المراسيم التطبيقية المنصوص عنها في القانون، وعلى سبيل المثال:

- القانون رقم /١٩٤/ تاريخ ٢٠١١/١١/١٨ المتعلّق بمعالجة أوضاع المواطنين اللبنانيين الذين لجؤوا الى إسرائيل، ينص في مادته الوحيدة :" .... أما المواطنون اللبنانيون الآخرون الذين لم ينضووا عسكرياً وأمنياً، بمن فيهم عائلات المواطنين المذكورين في البند (١) من هذه المادة من زوجات (أو أزواج) وأولاد، الذين لجؤوا الى الأراضي المحتلة على أثر تحرير الشريط الحدودي بتاريخ الخامس والعشرين من شهر أيار ٢٠٠٠ فيُسمح لهم بالعودة الى لبنان، ضمن آليات تطبيقية تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل، وذلك خلال مهلة سنة من تاريخ صدور المراسيم التطبيقية .

وقد رأت هيئة التشريع والاستشارات أن من الممكن تطبيق هذا القانون مباشرة دون انتظار صدور الآليات التطبيقية كون إعطاء القانون رقم ٢٠١١/١٩٤ كافة مفاعيله لا يحتاج لأي آلية تطبيقية[٦].

- القانون رقم ٣٣٧ تاريخ ١٩٩٤/٦/٨ نظام كتاب العدل، الذي نصّ في المادة ٤٣ إلى أن:" تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق أحكام هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل ووزير المالية".

لم تصدر المراسيم المذكورة ومع ذلك رأت هيئة التشريع والاستشارات ان المشترع لم يعلّق، لا صراحة ولا ضمنا، تطبيق احكام القانون على صدور نص تنظيمي او تطبيقي ما، ومن نحو ثان، ان احكامها ليست من تلك التي يستحيل تطبيقها عمليا الا بعد صدور مثل ذاك النص التنظيمي او التطبيقي، بل هي قابلة للتطبيق بذاتها دونما حاجة الى انتظار صدور المرسوم او المراسيم التطبيقية لنظام الكتاب العدل المنصوص عليه في المادة ٤٣ منه (هيئة التشريع والاستشارات استشارة رقم ٢٠٠٥/٣٥٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٣١).

- القانون رقم ٣٢٠ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠ اعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض ادارة، إن هذا القانون قد نصّ في المادة ٥ إلى أن:" تحدد دقائق تطبيق احكام هذا القانون، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التربية والتعليم العالي"

---

[٦] هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ٢٠١٤/٣٧٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٥/٢٧.

وقد أقرت هيئة التشريع والاستشارات بقانونية قرارات تكليف المديرين بمهام ادارة المدارس الرسمية ذات الصلة، التي صدرت عن معالي وزير التربية والتعليم العالي وقبل صدور المراسيم التطبيقية لهذا القانون الاخير، معللةً أن مجرد اتخاذ تلك القرارات قبل صدور المراسيم التطبيقية للقانون المذكور، لا يبرر بذاته – وبمواجهة كفة المصلحة العامة التي بررت اتخاذ تلك القرارات – الغاء تلك القرارات[٧].

2- تعليق نفاذ القانون على اصدار الأنظمة

قد يُعلق القانون مفعول نفاذه على وجوب صدور قرار تطبيقي عن السلطة التنفيذية، فإنّ ذلك يؤدي حكماً إلى تعليق مفعول النص القانوني ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ، فإن النصوص التشريعية الجديدة هي نافذة باستثناء بعض الأحكام التي يقتضي لجعلها نافذة، تدخل السلطة التنفيذية لجهة إصدار النصوص التي تحدّد كيفية تطبيقها[٨]. مثلاً: إنّ الفقرة /٤/ من المادة /١٣/ من القانون رقم ٨٨/٦٠ قد علقت إعفاء المؤسسات التي لا تتوخى الربح من الرسوم على القيمة التأجيرية، على صدور قرار عن مجلس الوزراء تُحدّد بموجبه هذه المؤسسات، بحيث يتعذر تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة /١٣/ قبل صدور القرار المذكور عن مجلس الوزراء. وقضى مجلس شورى الدولة: "طالما لم يصدر القرار عن مجلس الوزراء، فإنه من غير الممكن تطبيق أحكام القانون، لأنّ القرار الذي سيتخذه مجلس الوزراء يعتبر من الأعمال الضرورية لإدخال الفقرة /٤/ من المادة /١٣/ حيّز التنفيذ[٩]".

3- إبقاء الأنظمة القديمة نافذة

يدرك المشترع أن السلطة التنفيذية قد تتأخر في وضع القانون موضع التطبيق لذا يأخذ هذه الحالات بالاعتبار ويلحظ صراحةً في القوانين التي يتخذها أحكاماً إنتقالية تسمح، خلافاً لقاعدة شمولية مفعول القوانين الجديدة، باستمرار خضوع بعض الأوضاع أو النتائج المترتبة عليها لأحكام القانون السابق الملغى أو المعدّل صراحةً أو ضمناً[١٠]، مثلاً أحتاط قانون الإتصالات رقم ٤٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢ الذي خصص القسم العاشر منه (المواد ٤٧ – ٥٣) للأحكام المتفرقة والإنتقالية، وقد جاءت المادة

---

[٧] هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ٢٠٠٤/٤٦٣تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٧.

[٨] **Odent: Contentieux Administratif – Edition 1980- 1981, p.418.**

[٩] **م.ش. قرار رقم ٢٦٠**تاريخ ٢٠٠٤/٠١/١٣ النادي اللبناني للسيارات والسياحة/ بلدية جونية.

[١٠] م.ش.د، قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٩٨٦/٧/٢٩، الدكتور غسان جوزيف حلاق/ الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، ١٩٨٧ – ١٩٨٨، العدد الثالث، ص ١٦٨.

٥١ منه حاسمة لهذه الجهة حيث إعتبرت أنه " تبقى جميع الأحكام القانونية والتنظمية المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون سارية المفعول إلى أن يتم تنفيذ القانون"، وهذا النص يعتبر تطبيقاً لمبدأ إستمرارية المرفق العام،

لقد ميّزت هذه المادة أولاً بين نفاذ القانون من جهة وبين تنفيذه من جهة أخرى، وقضت ثانياً بالإبقاء على الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها قبل نفاذه، أي قبل نشره في الجريدة الرسمية، إلى أن يتم تنفيذه، أي إلى حين أستكمال الإجراءات وإصدار الأنظمة ووضع المخططات التوجيهية ذات الصلة بالإحكام التي تم بحثها أعلاه من قانون الإتصالات [٢١].

وحتى بدون وجود نصّ خاص، فلقد استقرّ الاجتهاد على إبقاء الأنظمة القديمة مرعية الإجراء بعد صدور قانون جديد، وذلك إلى حين وضع القانون الجديد موضع التطبيق، حيث يتوجب الإبقاء على النصوص القانونية السابقة بالرغم من إلغائها بموجب القانون المذكور، وهو ما يسمى بحالة الإستمرارية القسرية أو الحكمية للقانون القديم( )، بمعنى أنه تظل النصوص القديمة معمولاً بها وسارية المفعول

---

[٢١] حكمه الشهير رقم ٢٠١٠/٧٠٥-٢٠١١ تاريخ ٢٤ أيار ٢٠١١ بدعوى شركة غلوبال كوم داتا سرفيسز ش.م.ل./ الهيئة المنظمة للاتصالات، والذي تأيّد بعشرات القرارات اللاحقة منها: القرار رقم ٦١٤/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٣ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦١٦/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٣ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦١٧/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٣ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛القرار رقم ٦١٨/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٣ ، شركة بيسكو تلكوم وآخرون/ الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦١٩/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٣ ، شركة بسكو تلكوم/ الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٠/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢١/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٢/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٣/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٤/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٥/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٦/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٧/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٢٠١١/٦٢٨-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٢٩/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، شركة بسكو تلكوم وآخرون/ الهيئة المنظمة للاتصالات- الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٠/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣١/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٢/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٣/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، الدولة- وزارة الاتصالات/ الهيئة المنظمة للاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٤/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، شركة بسكو تلكوم وآخرون/ الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٥/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، شركة بسكو تلكوم وآخرون/ الهيئة المنظمة للاتصالات-الدولة- وزارة الاتصالات؛ القرار رقم ٦٣٦/ ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ ، شركة بسكو تلكوم وآخرون/ الهيئة المنظمة للاتصالات/ الدولة- وزارة الاتصالات.

[٢٢] قاضي العجلة قرار رقم ٢٠١٥/٩٢٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٢١ مجموعة شركات (Contrôle Technique Automobile Hallinvest) فال وشركة توما للهندسة والأبحاث ش.م.م. ومؤسسة سوبال الهندسية الممثلة بشركة فال السعودية المحدودة – فرع لبنان / الدولة اللبنانية – رئاسة مجلس الوزراء – التفتيش المركزي – إدارة المناقصات ووزارة الداخلية والبلديات.

في كل ما لا يتعارض صراحة و النصوص التشريعية الجديدة الممكن تطبيقها وذلك ريثما تصدر النصوص التطبيقية الجديدة[٢٣].

ويدخل ضمن موجب تنفيذ القوانين موجب تنفيذ المراسيم التنظيمية بحيث لا يحق للإدارة أن تلغي قراراً تطبيقاً لمرسوم تنظيمي دون أن تضع قرار تنظيمي جديد، في حال كان من آثار هذا الإلغاء أن يمنع تطبيق المرسوم التنظيمي، فمثلاً: إن القرار الصادر عن وزير الاتصالات رقم ١/٢٢٤ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٦ المتعلق بتسجيل أرقام الهوية الدولية العائدة للأجهزة لولوج الشبكتين الخليويتين والملغى بموجب القرار المطعون فيه يعتبر قراراً تطبيقياً للمرسوم رقم ٢٠١٢/٩٤٧٤، وأن القرار المطعون فيه ألغى القرار رقم ١/٢٢٤ الذي يلحظ آلية تسجيل ارقام الهواتف الخليوية على الشبكتين لتأمين تطبيق المادة الاولى من المرسوم رقم ٩٤٧٤ دون أن يلحظ آلية أخرى تضمن تطبيق هذه المادة، وأن إلغاء النص التطبيقي بعد اصداره دون ملء الفراغ الناتج عن الالغاء يُعتبر حتماً تعطيلاً للنص الأعلى رتبةً ويكون بالتالي مخالفاً للقانون ومستوجباً الإبطال. إلا أن هذا الابطال لا يمنع السلطة المختصة من القيام، ضمن الحدود القانونية، بتعديل أو إلغاء المرسوم رقم ٩٤٧٤ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٠ في حال رأت مصلحة عامة في ذلك[٢٤].

الحالة الثانية: عدم تقيّد الإدارة بمهلة إصدار الأنظمة التنفيذية للقوانين

يختلف مدى الموجب المفروض على الإدارة بإصدار الأنظمة فيما بين الحالة التي يحدد القانون مهلة للإدارة للتصرف خلالها أو إذا لم يحدد هذه المهلة: نشير بداية إلى أن الأمر الطبيعي والمنطقي هو أن تقوم الإدارة بتنفيذ القوانين خلال فترة معقولة، وإذا عمد المشترع إلى تحديد المهلة التي يجب على الإدارة إصدار الأنظمة خلالها، فإن هذه المهلة لا تخلق موجباً أمرياً على عاتق الإدارة، وإنما هي ترجمة لإرادة المشترع الذي يرغب بالتنفيذ السريع للقانون، وبالتالي يكون لهذه المهلة صفة الحثِّ وليس صفة الإجبار.

---

[٢٣] م.ش. قرار رقم ١٥ تاريخ ١٩٨٩/٠٣/٠٢ بلدية بيروت/ الصائغ ورفاقه؛ قرار رقم ٢ تاريخ ١٩٨٩/٠١/٠٥ بلدية بيروت/تلحوق؛ قرار رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٨٦/١١/٣ الدولة –وزارة المالية/ شركة صفا للحمضيات؛ قرار رقم ٥٢ تاريخ ١٩٨٨/٤/٥ بلدية بيروت / شركة إتحاد المهندسين والمقاولين؛ م.ش. قرار رقم ٤٩٤ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٩ القاضي الامين/الدولة – وزارة العدل

[٢٤] م.ش. **قرار رقم ٢٠١٤/٦٩١-٢٠١٥** تاريخ: ٢٠١٥/٧/١٣ شركة سي.تي.سي. ش.م.ل. وشركة " ت برو " ش.م.ل./ الدولة.

ومع ذلك فإن موجب تدخل الإدارة يكون عبر إصدار الأنظمة الكافية والفعَّالة من أجل تطبيق النصوص التشريعية، وهو موجب يتعلق بالأساس أي بمضمون هذه الأنظمة، وليس فقط موجباً شكلياً يتعلق باحترام المهلة القانونية، ويهيمن في هذه الحالة موجب النتيجة على موجب الوسيلة باعتباره أساس مشروعية ممارسة السلطة التنظيمية(٢٥).

وأثيرت الإشكالية حول طبيعة هذه المهلة التي يحددها القانون، عندما أرادت الحكومة اللبنانية تنفيذ القانون رقم ٣٩٣ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ والمتعلق بالإجازة للحكومة "منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخلوي" وقد نص في مادته الثالثة بأن الإعلان عن المزايدة والمناقصة العموميتين وتقديم العروض يتم في مهلة أقصاها ٢٠٠٢/٨/٣١. وكانت هذه المهلة قصيرة جداً لا يمكن إتمام الإجراءات التنفيذية اللازمة خلالها، فتقدمت الإدارة من هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل بطلب تفسير هذه المادة، فرأت أن هذه المهلة التي حددتها /٣/ عن القانون رقم ٢٠٠٢/٣٩٣، بغياب النص الصريح الذي يصفها او ينعتها بأنها مهل اسقاط، تعتبر من قبيل مهل الحث للاسراع في اتخاذ اجراءات المزايدة والمناقصة العموميتين العالميتين (٢٦).

وبالفعل تدخُلُ السلطة التنظيمية، من حيث المبدأ في مجال السلطة الاستنسابية، فالهيئات التي تملك حق التنظيم الإداري تكون حرةً في استعمالِ هذا الحقِّ أو عدم استعماله، بشرط أن لا يشكل هذا الإمتناع عائقاً أمام تطبيق النصوص التشريعية الملزمة(٢٧). وهذه السلطات حرة أيضاً في اختيار الوقت الذي ترتأيه مناسباً، إلا أنه حين يفرض القانون على الإدارة أن تستعجل التطبيق، فلا يعود لهذه السلطة حق التأخر في هذا التطبيق، سواء عبر الإمتناع عن التصرف، أو اتخاذ تدابير معاكسة. ويقع في هذه الحالة على عاتق الإدارة موجب قانوني بأن تتخذ خلال مهلة معقولة التدابير التي تدخل في اختصاصها والتي تعتبر ضرورية من أجل وضع النص المعني موضع التطبيق(٢٨)، إلا أن تجاوز الادارة للمهلة المحددة في القانون لاتخاذ التدابير التنظيمية الرامية الى تطبيق احكامه ليس من شأنه، على فرض حصوله ، التأثير على شرعية المراسيم الصادرة بعد انقضاء المهلة لأن المهلة المذكورة مقررة من قبل المشترع لحث الادارة على الاسراع في اتخاذ المراسيم التطبيقية التي من حقها ومن

---

(25) C.E. 24 juin 1992, Hardel – C.E.Ass. 23 octobre 1992, Diemert – Cité par Breton, Jean-Marie – L'Obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir règlementaire d'exécution des lois – R.D.P.1993 p1749

(26) الاستشارة رقم ٢٠٠٢/٤٠٥ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٤.

(27) C.E. 28 occctobre 1960, Syndicat national des médecins biologists français, Rec. Cons. d'Ét. P572 – Cité par Odent – Contentieux administratif – Op. Cit. p344

(28) C.E. Ass. 27 novembre 1964, Ministre des finances c/ Dame Veuve Renard, Rec. Cons. d'Ét. P590

واجبها ايضاً ان تتخذها ضمن المهلة المعقولة ، فالتفويض المعطى من قبل المشترع الى السلطة التنفيذية لاتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق النصوص القانونية في موضوع معين ، لا يستنفد مفاعيله بمجرد صدور المراسيم التطبيقية الاولى ، بل يُعتبر انه لا يزال قائماً لدى اتخاذ المراسيم التعديلية اللاحقة ، وذلك طالما لم يصدر قانون جديد ينص على خلاف ذلك ( )[٩].

وأخيراً، لا بد لنا من الإشـارة إلى أن تأخير الإدارة بإصـدار النصـوص التطبيقية الضـرورية لتنفيذ القوانين، خصـوصـاً إذا تجاوز الحد المعقول يعد خطأ وتُسـأل عنه[٣٠] ويفتح الباب أمام المطالبة بالتعويض. ولا يقتصـر موجب الحكومة على إتخاذ الأنظمة الضـرورية، ولكن أيضـاً يجب عليها أن تُضـمِّنها جميع القواعد اللازمة التي تؤدي إلى تطبيق النص المطلوب تنفيذه[٣١]. ويختلف الأمر فيما إذا كان القانون الجديد قد أبقى على النصـوص السـابقة بحيث لم يترتب عن التأخر في تطبيق القانون الجدي أي ضرر بالمستفيدين من أحكامه ، حيث قضى المجلس أنه: لا يمكن مجاراة المستدعي في طلب اعلان مسؤولية الادارة التقصيرية بسبب تقاعسها في اصدار النص التطبيقي عملا بالمادة ٣ من القانون رقم ٩٨/٧١٦ ، وبالتالي الزامها بالتعويض بمقدار ما فاته من حقوق مستمدة من القانون ، لان القانون نفسه من جهة لم يلغ النصوص القانونية السابقة العائدة لتعويضات القضاة ، بل على العكس من ذلك فقد جاء في المادة ٢ فقرة ٢ من القانون رقم٩٨/٧١٦ انه تبقى سـارية المفعول النصـوص العائدة للتعويضـات المسـتثناة من الالغاء، والنافذة بتاريخ صـدور هذا القانون ، ولأن هذا القانون من جهة ثانية الزم الادارة باصدار مرسوم لتحديد قيمة التعويض وشروط استحقاقه ، واعتبره تعويض تصـفية ، مما يعني ان هذا التعويض المحدد بموجب نصـوص قانونية سـابقة يبقى معمولا به لغاية صدور النصوص التنظيمية الجديدة( )[٢]،[٣]

---

(2)R. Chapus : droit administratif général , édition 1995 – N° 750, pp. 604 et 605 :4°) … l'autorité compétente pour prendre les règlements d'application doit s'acquitter de son obligation dans un délai déterminé (un "délai d'action ") , …Il faut ensuite relever que les délais fixés pour l'édiction de textes n'ont , en principe , qu'une valeur indicative : ils incitent sans imposer. C'est important , car l'expiration du délai ne privera pas l'autorité administrative de sa compétence ; elle continuera donc à pouvoir légalement (et à devoir) prendre les mesures qu'elle a la charge d'édicter . Ainsi , ce qui aura été fautif , c'est seulement son retard à agir .

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٦/٦٥٦-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٦ نادي سبورتنغ كلوب الرياضي/ الدولة - وزارة الشباب والرياضة؛ **قرار رقم ١٧١** تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٧ بلدية المريجات/الدولة – وزارة الطاقة والمياه.

٣٠)ش.ل. قرار رقم ٤٠٩، تاريخ ٩٧/٤/٣، شكرالله باز/تعاونية موظفي الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص٤٠٧؛ ش.ل. قرار رقم ٣١١، تاريخ ٨٥/١٢/٣٠، موريس نخلة/بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٨٦، ص٣١٧.

(3) C.E. 19 mai 1961, de Reynal et de Gentile, Rec. Cons. d'Ét. P337 – Cité par Odent – Op. Cit. p345

٣٢)مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٤/٤٩٤-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٩ القاضي نزار الأمين/ الدولة – وزارة العدل.

الحالة الرابعة: المماطلة في تنفيذ القانون بالرغم من صدور أنظمته التطبيقية أو عدم حاجته لإصدار انظمة

أحياناً يكون القانون متضمناً كافة الأحكام لوضعه موضع التنفيذ دون صدور مراسيم، ومع ذلك تمتنع الإدارة عن وضعه موضع التنفيذ: وأبرز أمثله الامتناع عن تطبيق القانون رقم رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩(يتعلق بحقوق المعوقين) لا سيما المواد التي تلزم المؤسست العامة والخاصة بتوظيف نسبة معينة من المعوقين: فالمشترع لم ينص على صدور مرسوم يحدد آلية وضع المادة ٧٤ موضع التنفيذ، وهو بالتالي لم يعلّق صراحةً نفاذ أياً من أحكام هذه المادة على صدور هذا المرسوم أو أي نص تطبيقي آخر، بدلالة خلوّ المادة المذكورة من أي اشارة في هذا الصدد، ولهذا أبطل مجلس شورى الدولة قرار وزير العمل المؤرخ في ٢٠١٥/٧/١٤ برفض بدء العمل باستيفاء الغرامات المنصوص عليها في الفقرة ج من المادة ٧٤ من قانون حقوق الأشخاص المعوّقين رقم ٢٠٠٠/٢٢٠، وابطال القرار الضمني الصادر عن مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وذلك لمخالفتهما مبدأً عاماً وهو مبدأ التطبيق المباشر للأحكام القانونية الجديدة، كما ولمخالفتهما نية المشترع الذي أراد من خلال ايلاء الجهات الادارية صلاحية التثبت من التزام أصحاب العمل بموجب توظيف ذوي الاعاقة وصلاحية فرض العقوبات المناسبة في حال التخلف (المتمثلة بالغرامات وبعدم منح براءة الذمة)، اعطاء أحكامه الضامنة لحقوق الأشخاص المعوقين (لا سيما منها حقهم في العمل) الصفة الزجرية والآمرة، بحيث لا تبقى النصوص المكرّسة لهذه الحقوق حبراً على ورق( ).

وبالرغم من إبطال مجلس شورى الدولة قرار الادارة بالامتناع عن تطبيق المادة ٧٤ من القانون المذكور، فإنه وبعد مرور أكثر من ٥ سنوات على صدور حكم الإبطال فلا زالت وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ممتنعان عن تنفيذ هذا القانون. ولم يقتصر امتناع السلطة التنفيذية عن وضع المادة ٧٤ موضع التنفيذ بل أيضاً امتنعت عن تطبيق المادة ٧١ التي أقرّت حق المعوّق بالحصول على تعويض بطالة، بالرغم من صدور المرسوم التنفيذي لهذا القانون يحمل الرقم ٧٧٨٤ تاريخ ٢٠٠٢/٤/١٥ الذي وضع الشروط والمعايير الواجب توفرها في الشخص المعوق للاستفادة من تعويض البطالة، ولكن لغاية تاريخه لم يوضع موضع التطبيق.

الفقرة الثانية: صور الامتناع عن تطبيق القوانين

---

[٢٣] **م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧ تاريخ:** ٢٠١٧/٢/١٣ **جمعية الاتحاد اللبناني للمقعدين/ الدولة- وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.**

القانون ليس ديكوراً ولا تمريناً انشائياً ولا أداة تبريرية بل علم معياري ناظم للحياة العامة، لذا يقتضي مجابهاة استغلال رمزية القانون لايهام الناس بالتغيير، وتجنّب التضخم التشريعي وكشف التحايل القانوني، ومنع الانحرافات خلف ستار الإصلاح، فمعظم التشريعات في لبنان هي إصلاحية في قضايا الكهرباء والاتصالات والشراكة بين القطاعين العام والخاص والشراء العام والأسواق المالية... ولكنها غير مطبّقة من خلال عدم تعيين هيئات ناظمة او عدم اصدار المراسيم او مخالفة للدستور في حين ان دور الوزير السهر على التطبيق وصوابيته. وينتج عن عدم التطبيق الذي يعيشه اللبنانيون اليوم مصائب وعوائق وتنتج كوارث بيئية. الثمرة المرة لعدم التطبيق وتعطيل التطبيق كارثية. هذا ما يعيشه اللبنانيون.

فهل المسؤولية هي على المجلس النيابي الذي لا يُحاسب؟ من المسؤول عن عدم تطبيق القوانين؟ من أسباب عدم التطبيق انعدام الجدّية في ذهنيات سائدة: معليش، شو فيها، بيناتنا، بسيطة، ما تحمل السلم بالعرض... يُسيء التضخم التشريعي والقوانين التراكمية وبلا فعالية الى مبدأ الأمان التشريعي sécurité juridique الذي هو موجب دستوري يسري على المجلس النيابي في إصداره التشريعات. يبيّن تحويل دولة القانون، او بالأحرى دولة الحق Etat de droit، الى شعار، ضخامة الفجوة في المثاقفة الحقوقية. دولة الحق مرتبطة بثقافة المجتمع وهي منهج حياة وهدفيتها المصلحة العامة ( ).

وقد عملت الأمانة العامة لمجلس الوزراء على إعداد جدول بالقوانين غير المنفّذة مع تحديد أسباب عدم التنفيذ، والتي ظهر من مطالعتها حول أسباب عدم تنفيذ ٧٥ قانوناً صادراً عن مجلس النواب: أن هذه الأسباب مردّها: عدم تشكيل الهيئة مختصة (٧ قوانين)، تأخر من الوزراء في إعداد مشاريع المراسيم (٣٧ قانوناً)، طلب تريث من الوزارات بانتظار اقترا تعديلات تشريعية (٨ قوانين)، التأخر في العرض على مجلس الوزراء لإصدار المراسيم (٢١ قانون)، معلّقة على صدور قرار وزاري.

إن العينة التي استعرضتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء لا تشكل كافة القوانين غير المنفّذة، بل لاحظنا أنه يوجد غيرها الكثير من القوانين لم تنفّذ وبعضها يعود تاريخه لأكثر من أربعين عاماً ولم تصدر مراسيمه التطبيقية كمثل: المرسوم اشتراعي رقم ١٢٢ تاريخ في ١٩٧٧/٦/٣٠ تعديل بعض احكام قانون الجامعة اللبنانية الذي نصّ في مادته الخامسة على إنشاء مجلس استشاري يضم ممثلين عن القطاعات الاقتصادية وعن الهيئات المهنية والعلمية والاجتماعية برئاسة رئيس الجامعة اللبنانية..... تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التربية الوطنية والفنون الجميلة طريقة تاليف المجلس الاستشاري والاصول التي ينعقد ويعمل بموجبها (ولغاية تاريخه لم يصدر

---

٢٤)أنطوان مسرّه، تخمة قوانين في لبنان بدون تطبيق! جريدة النهار تاريخ ٢٠٢١/١٠/٣٠.

هذا المرسوم)، كذلك فإن قانون الدفاع الوطني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ لم تصدر مراسيمه التطبيقية، وفي حفل التسلم والتسليم بين وزيري الدفاع بتاريخ ٢٠٢٠/١/٢٣ صرّح الوزير بيان بو صعب أن:"قانون الدفاع الوطني صدر منذ ٣٦ عاماً وانجزنا المراسيم التطبيقية ووضعناها بعهدة دولة الرئيس معالي وزير الدفاع لتكمل هذه المهمة لأن القوانين هي الأساس".

أولاً: امتناع مجلس الوزراء عن تنفيذ القوانين ومخالفتها

يشكّل امتناع مجلس الوزراء عن تنفيذ القوانين الحالة الأكثر رواجاً عن مخالفة القوانين والأكثر تأثيراً في الحياة العامة، لأن ما يصدر عن مجلس الوزراء من قرارات إنما يكون لها مفعول شامل ومستمر وبالتالي فإن المخالفة يكون أثرها المعنوي على دولة القانون أكثر عمقاً وتأثيراً، ومن صور هذه الامتناع:

1- الاتفاق في مجلس الوزراء على مخالفة القانون: وهو أخطر أنواع الامتناع عن تنفيذ القوانين لأنه قصدي وعن إرادة صريحة متجهة نحو ذلك، حيث ورد في المؤتمر الصحافي للوزير سيزار أبي خليل تاريخ ٢٠١٨/٥/٢١ كلاماً خطيراً ، لم أجد وقوفاً عنده لدى أيٍ من وسائل الإعلام. لقد أدلى الوزير بما حرفيته:" أن مجلس الوزراء هو يطلب الاعفاء من قانون أو تجاوز معين توافقوا عليه وحصل (قاصداً أن هذا التجاوز للقانون قد حصل)، إما أنا (أي الوزير أبي خليل) فلن أطلب ولن يسجل علي أن اطلب من مجلس الوزراء مثلما طلب الكثير من الشباب لأجندات تبينت"، وفق ما أدلى به الوزير فإن مجلس الوزراء لم يكن مؤتمناً على تنفيذ القوانين بل يعمد إلى مخالفتها أو عدم تطبيقها، وهذا ما دفع المدير العام السابق للاستثمار في وزارة الطاقة إلى وصف مجلس الوزراء بأنه :"الهيئة الناظمة للفساد، حيث أدلى بحديث إلى صوت لبنان بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٥ أن مجلس الوزراء نفسه يغطي مخالفات الوزير وفساده الى حد أنه في بعض الأحيان يتحوّل المجلس الى هيئة ناظمة للفساد، وفي مقالة له:" رأس الفساد وزير وعندما يجتمع عدة منهم ويتفاهمون... يتحول مجلس الوزراء إلى هيئة ناظمة للفساد. (غسان بيضون، الأجهزة الرقابية في لبنان: دورها في مكافحة الفساد، بيروت نيوز العربية ٢٠٢٠/٧/٩). ويستوفي في ارتكاب هذه المخالفة مجلس الوزراء أو من يعكّله ويمارسه صلاحياته خلافاً للدستور، حيث قضى ديوان المحاسبة أنه: "لا يمكن الاعتداد بالموافقة

الاستثنائية المعطاة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء نظراً أنه لا قيمة قانونية لهذه الموافقة في غياب أي نصٍ قانوني يرعى شروط الموافقات الاستثنائية ولا يمكن القبول بقرار (موافقة استثنائية) يسمح بمخالفة المبادئ العامة والقوانين المرعية الإجراء"(٥).

2- إقدام مجلس الوزاراء على وضع مراسيم تلغي ضمنياً مفاعيل قوانين: ومثلها: مخالفة القانون رقم ٣٦ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ المؤسسات العامة المرتبطة بوزارة الثقافة:الذي أنشأ الهيئة العامة للمتاحف منه بموجب المادة ٣٢ التي نصّت على أن: "تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تدعى «الهيئة العامة للمتاحف» وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتخضع لوصاية الوزير.

إلا أن مجلس الوزراء لم يراعِ صلاحية هذه الهيئة وأصدر المرسوم رقم ٦٢٤ تاريخ ٢٠١٤/٩/١٨ تنظيم المديرية العامة للآثار في وزارة الثقافة وتحديد مهام الوحدات التابعة لها وملاكها وشروط التعيين في وظائفها. وقد تبيّن أن هذا المرسوم قد أناط بالمديرية العامة للآثار ممارسة كافة صلاحيات الهيئة العامة للمتاحف.

3- أو يقرر تأجيل تنفيذ قانون، بحيث يعمد مجلس الوزراء إلى تأخير وضع قانون ما موضع التنفيذ، وهذا ما فعله مع قانون السير الجديد رقم ٢٤٣ قد تاريخ ٢٢ تشرين الثاني ٢٠١٢، حيث عمد مجلس الوزراء إلى إصدار القرار رقم ١٢٤ تاريخ ٢٠١٣/٢/٢٧ طلب بموجبه من الادارات العامة والمؤسسات العامة المعنية استئخار تطبيق احكام قانون السير الجديد والاستمرار بالعمل بأحكام القانون القديم الى حين الانتهاء من اقرار التعديلات اللازمة على القانون الجديد.

تمّ الطعن بهذا القرار أمام مجلس شورى الدولة الذي عمد إلى إعلان انعدامه لتعدي السلطة التنفيذية على صلاحية السلطة التشريعية(٣ ٦).

4- أحياناً لا تعلم الإدارة بوجود القانون إلى حين وقوع أزمة: ونذكر منها اتفاقية شراء الغاز بين

---

٢٥)ديوان المحاسبة، القرار رقم ٤٧ ر.ق./ نهائي تاريخ ٢٠٢١/٧/١٥ الصادر في ملف المخالفات الحاصلة نتيجة تمديد عقد استثمار وتشغيل المنشآت المخصصة لتزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت الدولي

٢٦)م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/٧٢٥-٢٠١٤ تاريخ ٢/٧/ ٢٠١٤ جمعية طرقات الحياة/ الدولة

الجمهورية اللبنانية – وزارة الطاقة والمياه والهيئة المصرية العامة للبترول والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية التي أبرمت بموجب القانون رقم ١٠٨ تاريخ ٢٠١٠/٦/٢٦، والآن بعد أزمة انقطاع الكهرباء ابتدأت مفاوضة الجانب المصري والأردني لاستجرار الغاز المصري إلى لبنان أي عملياً وضعت الاتفاقية للتفيذ بسبب الظروف القاهرة الدافعة لها ، وليس التزاماً من الحكومة بتنفيذ القوانين الصادرة عن مجلس النواب والتي بغالبيتها تكون بناء لطلب الحكومة.

5- إصدار الإدارة قرارات تجيز مخالفة القانون

إن المثل الأوضح لهذه الحالة هي تعاميم وزير الداخلية بالسماح للبلديات بإعطاء تصاريح تشييد أبنية دون الحصول على موافقة التنظيم المدني، فلقد داب وزراء الداخلية والبلديات على إصدار تعاميم يمنحون بموجبها لرؤساء البلديات والقائمقامين في القرى التي ليس فيها بلديات في محافظات كل من جبل لبنان، والشمال، والبقاع، والنبطية، وبعلبك الهرمل، وعكار، والجنوب الصلاحية لإصدار رخص بناء (١٥٠ مترًا)، وذلك خلال مهلة زمنية محددة في التعميم (ومن أمثلتها: التعميم رقم ٣٥٢ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٤ والممدة مهلة تنفيذ التصاريح الممنوحة بموجب كتاب وزير الداخلية والبلديات رقم ٩٧٨١ تاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٢.

إن هذه التعاميم التي تحاول الوزارة تبريرها بحرص الوزارة على تسيير أمور المواطنين والحد من الهجرة الريفية من جهة وتفشي ظاهرة مخالفات البناء دون أي ضوابط او معايير، ومعالجتها في حدها الأدنى من جهة أخرى". إلا أنها تتضمن مخالفة صريحة لقانون البناء، فلقد أوجبت المادة الأولى من قانون البناء رقم ٦٤٦ تاريخ ١١ /٢٠٠٤/١٢ أن منح رخص البناء يتمّ بالاستناد إلى موافقة الادارات الفنية المختصة المبنية على كشف فني تجريه لهذه الغاية، وعادت وكررت هذه المادة في فقرتها الأخيرة أن الرخصة المسبقة تعطى استنادا الى الكشف الفني الصادر عن الادارة الفنية المختصة. وكذلك كررت الفقرة الأخيرة من المادة ٤ هذا الواجب عندما نصّت على أن لا تعطى الرخصة الا بعد موافقة الادارة الفنية المختصة.

ولكون هذه التعاميم تشكّل مخالفة صريحة لقانون البناء فإنها لم تكن حاجبةً لرقابة مجلس شورى الدولة على انطباق رخص البناء على القوانين المرعية الإجراء حيث قضى المجلس بأن:" اصدار رئيس السلطة التنفيذية في البلدية المستدعى بوجهها الترخيص المطعون فيه دون اسناده على موافقة مسبقة من الجهات الفنية المختصة يشكل مخالفة قانونية تتمثل بتجاوز الصلاحيات الوظيفية وهي مخالفة جسيمة نظرا للتفاوت الكبير وعدم التقاطع بين الصلاحية

الفنية للاجهزة المختصة التي تدرس ملف الترخيص من الناحية الهندسية والصلاحية الادارية لرئيس البلدية الذي يتأكد من اكتمال عناصر الملف ودفع الرسوم[٧].

ولهذا فإن هذه التعاميم الصادرة عن وزارة الداخلية والبلدية لا يكون لها قوة تنفيذية تفوق القانون أو القول أن التعميم يمكنه أن يخالف قانون البناء، أو أن هذا التعميم يحجب قانون البناء، فلا يحقّ للبلديات الاستناد إلى تعميم مخالف للقانون من أجل إقصاء الحصول على موافقة السلطات الفنية وهي موافقة مقررة في قانون البناء لا يجوز استبعادها بموجب تعميم صادر عن وزير الداخلية والبلديات.

6- التأخر في وضع المراسيم التطبيقية للقوانين: وهي الحالة الأكثر شيوعاً لامتناع مجلس الوزراء عن تنفيذ القوانين، ومن اللائحة المفصلة التي استعرضتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء، يهمنا التركيز على مخالفة جوهرية متمثلة بمكافحة الهدر المالي وضبط العمل الإداري، حيث أوجب القانون رقم ٧٩ تاريخ ١٨/٤/٢٠١٨ الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٨ في المادة ١٤ منه تعيين الهيئات الناظمة ومجالس الإدارة وأوجب على مجلس الوزراء تعيين الهيئات الناظمة ومجالس إدارة المؤسسات العامة خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون. إلا أن مجلس الوزراء لم يضع هذه المادة موضع التنفيذ حتى تاريخه (مرور أكثر من ثلاث سنوات دون تنفيذ هذا النص). وفي المادة ٤٣ من ذات القانون، أوجب المشترع إلغاء عدد من المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، حيث ورد فيها أنه:" يتوجب على مجلس الوزراء خلال مهلة أقصاها ٣١/١٢/٢٠٢٠- إلغاء المؤسسات العامة التي يرى انتفاء الجدوى الاقتصادية والخدماتية من استمرارها ودمج المؤسسات التي تتشابه المهام والخدمات التي تقدمها"و وبالرغم من تعيين المشترع التاريخ النهائي لتنفيذ القانون وإلغاء أو دمج مؤسسات عامة، بموجب التفويض التشريعي الممنوح له، إلا أنه حتى تاريخه لم يصار إلى التنفيذ.

ثانياً: امتناع عن إصدار مراسيم تطبيقية لحالات مقررة في القانون

هي حالة تتكرر كثيراً، حيث يمتنع أحد الأطراف المطلوب منهم التوقيع على مرسوم عن هذا التوقيع، ويؤدي هذا الامتناع إلى تجميد صدور المرسوم، بحيث لا يصدر إلا باكتمال توقيعه من كافة المطلوب منه توقيعه عملاً بالمادة ٥٤ من الدستور. ونذكر من هذه الحالات امتناع وزير المالية عن توقيع

[٧]).ش. قرار رقم ٢٠١٤/١١١-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/١/٨ حسين غدار/ بلدية الغازية.

مرسوم إعطاء أقدمية لضباط دورة ١٩٩٤، وامتناعه عن توقيع مرسوم ترفيع موظف إلى الفئة الثانية، وامتناع وزير الدفاع عن توقيع مرسوم تعديل حدود المياه البحرية، وامتناع رئيس الجمهورية عن توقيع مرسوم التشكيلات القضائية... والمثال الأكثر أهمية هو الامتناع عن توقيع مرسوم دعوة الهيئات الناخبة لانتخاب نواب بدلاً من المستقيلين والمتوفين، حيث وبالرغم من شغور ١١ مركزاً في مجلس النواب بفعل الاستقالة أو الوفاة، إلا أن رئيس الجمهورية لم يوقّع مرسوم دعوة الهيئات الناخبة، خلافاً للمادة ٤٣ من قانون الانتخاب التي نصّت على أنه إذا شغر أي مقعد من مقاعد مجلس النواب بسبب الوفاة أو الاستقالة أو إبطال النيابة أو لأي سبب آخر، تجري الانتخابات لملء المقعد الشاغر خلال شهرين من تاريخ الشغور.

ثالثاً: قوانين معلقة التنفيذ على قرار من الوزير

كما سبق وذكرنا فإن القوانين قد تنيط بالوزير اتخاذ القرارات التطبيقية لأحكامه، ووضعه موضع التنفيذ، في هذه الحالة فإن على الوزير المختص أن يتخذ القرارات التي تفرضها عليه القوانين النافذة وأن لا يتأخر في تنفيذها، ذلك أنه لا يوجد ما يسمى التطبيق الفوري للقانون بدون إذن من الوزير المختص، لذا فإن تنفيذ هذا القانون يجتاج إلى تدخل من الوزير عبر إصدار تعميم أو إحالة يطلب بموجبها من الموظفين المباشرة بتطبيق القانون وذلك وفقاً لأحكام المادة ٦٤ من الدستور لأن الوزراء يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين( )، لذا وعلى سبيل المثال: [٨] ٣

- إن القانون رقم ٢٣٥ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ احتساب ساعات المتعاقدين في القطاع التربوي في ظل جائحة «كورونا» بحسب الساعات المنصوص عليها في العقود، يقتضي وضعه موضع التنفيذ من خلال تعميم يصدر عن وزير التربية والتعليم العالي في ما خصّ المدارس الرسمية والمهنية وعن رئيس الجامعة اللبنانية فيما يتعلق بالمتعاقدين في الجامعة.
- إن القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣٠ الرامي إلى تعديل اسم بلدة «عرمتي» قضاء جزين – محافظة لبنان الجنوبي – ليصبح بلدة «عرمتى»، لا يمكن لمأموري النفوس تنفيذه فوراً ما لم يرد ترخيصاً بموجب مذكرة أو قرار من وزير الداخلية والبلديات لوضع هذا القانون موضع التنفيذ.

---

[٨]) ش. قرار رقم٢٩٩ تاريخ ١٨ حزيران ١٩٥٦، الدولة – رئاسة مجلس الوزراء/ سليم الطياره، م.إ. ١٩٥٧ ص٦٧-م.ش.
قرار رقم١٦٧ تاريخ ١٣ نيسان١٩٦٢، شركة زيوت الشرق/ الدولة رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد الوطني،م.إ. ١٩٦٢ ص٩٣.

- إن نظام مجلس شورى الدولة المعدّل بموجب القانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٢٠٠٠/٥/٣١ قد أنشأ المحاكم الإدارية في المحافظات إلا أنه وبموجب المادة ٣٤ قد أجاز بأن يحدد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الاولى العمل وعددها ومراكزهاوعدد قضاة كل غرفة، ولغاية تاريخه لم يوضع هذا القانون موضع التطبيق ولم تنشأ المحاكم الإدارية.
- إن القانون رقم ٦٤ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٠ تعديل واستحداث بعض الضرائب والرسوم قد وضع في المادة ١١–منه آلية معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامة البحرية. وأوجب في البند العاشر أن تتوقف الملاحقات الجزائية الحاصلة بحق شاغلي الاملاك العامة البحرية قبل ١٩٩٤/١/١ بدون ترخيص قانوني، وتُشطب الاشارة عن العقار الخاص المتاخم موضوع المعالجة وتسقط الملاحقات الجزائية، في حال استحصل الشاغلون على مرسوم بالسماح لهم بالاشغال وفقا لاحكام هذه المادة. وفي حال عدم استحصال هؤلاء على المرسوم المذكور تتابع الملاحقات الجزائية وتضع الادارة يدها على الاملاك العامة البحرية المشغولة ويتم إخلاؤها. هذا الموجب بإخلاء الأملاك العامة المشغولة ووضع اليد عليها من قبل الإدارة هو تدبير تتخذه وزارة الأشغال العامة والنقل، وبالرغم من مرور أربع سنوات على النص لم نلحظ أن الوزارة عدمت إلى وضع اليد على الأملاك العامة البحرية المشغولة بدون ترخيص صادر بموجب مرسوم.
- إن القانون رقم ٥٤٩ صادر في٢٠٠٣/١٠/٢٠ تصميم وتمويل وتطوير واعادة اعمار مصفاتي طرابلس والزهراني وتشغيلهما وبناء محطة نهائية لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المسال وبناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي وانشاء شبكات لبيعه وتوزيعه، قد أوجب إجراء المناقصة لتلزيم المشروع بواسطة إدارة المناقصات، إلا أن وزارة الطاقة انتظرت ١٤ عاماً للبدء بتنفيذ المشروع، ولكنها لم تلتزم بالقانون المذكور حيث أطلق وزير الطاقة والمياه أطلق في العام ٢٠١٧ عبر إدارة منشآت النفط وخلافاً لهذا القانون مناقصة ترمي إلى التعاقد مع شركة لتمويل وتصميم وبناء وتأمين وتشغيل وصيانة وامتلاك المشروع من أجل نقل وتسليم الغاز الطبيعي عبر ستة خطوط أنابيب إلى محطات توليد الكهرباء. يقوم مالك المشروع بتزويد الغاز الطبيعي المسال إلى الوزارة وفقًا لشروط وأحكام اتفاقية بيع الغاز.

رابعاً: قوانين معلقة التنفيذ على قرار من هيئات لامركزية

زيادة في التساهل في تنفيذ القانون، يلجأ المشترع إلى إناطة مهمة التنفيذ بالهيئات اللامركزية كالبلديات والمؤسسات العامة، وفي هذه الحالة لا يكون تنفيذ القانون معلّقاً على تدخّلٍ من مجلس الوزراء، حيث يعود للهيئات المخاطبة بالقانون أن تتخذ التدابير التنفيذية لأحكامه. ونذكر كأمثلة:

1- القانون رقم ١٣١ تاريخ ٢٠١٩/٤/٣٠ حماية حرج بيروت، حيث نصّ في مادته الثالثة على أن:"تعتبر الإنشاءات القائمة على حرج بيروت أو على الأجزاء المقتطعة من العقار /١٩٢٥/ المزرعة، مهما كان نوعها، إنشاءات مؤقتة مخالفة للقانون وتستوجب الإزالة، وعلى المجلس البلدي لمدينة بيروت وضع خطة لهذه الغاية تتضمن مدة زمنية محددة لتنفيذ أحكام هذه المادة"، بحسب هذه المادة فإن إزالة الإنشاءات القائمة في حرج بيروت من مدارس ومساجد ومقابر ومستشفى هو على عاتق المجلس البلدي لبلدية بيروت الذي يضع الآلية التنفيذية لأحكام هذا القانون، وبالرغم من مرور سنتين على صدور لم تتخذ أي تدابير تنفيذية بل على العكس تمّ بناء مسجد جديد على هذا العقار.

2- القانون رقم ٣٩٢ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٨ الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٢ قد أجاز في المادة ٤٥ منه للجامعة اللبنانية استيفاء رسوم من الذين ينتسبون الى مراكزها: للتدريب المستمر في حقل المعلوماتية، والمعلوماتية المتخصصة، والمعلوماتية القانونية، معلوماتية مؤسسات التأمين، وتدريس اللغات للحصول على شهادات جامعية أو دبلوم الدراسات العليا المتخصصة. وأناط بمجلس الجامعة أن مقدار هذه الرسوم سنوياً بقرار يصدر عنه، بناء على اقتراح رئيس الجامعة اللبنانية. يشكّل هذا القانون تفويضاً للجامعة بتحديد الرسوم الجامعية في بعض التخصصات إلا أنه ولغاية تاريخه أي بعد مرور نحو ٢٠ عاماً على صدور القانون فإن الجامعة لم تعمد إلى الاستفادة من الرخصة الممنوحة لها ولا وضعه موضع التنفيذ.

3- قانون الضمان الاجتماعي الصادر بموجب مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦ قد حدد مراحل تطبيق قانون الضمان الاجتماعي حتى يشمل الاستفادة منه كافة اللبنانيين بحيث يصبح هذا الصندوق المؤسسة الضامنة لجميع المواطنين فجاء في المادة ١٢ منه :" في المرحلة الثالثة- يحدد قانون خاص شروط تطبيق نظام الضمان الاجتماعي أو بعض فروعه بصورة إلزامية على الأشخاص الذين لم يخضعوا بعد لأحكامه في المرحلتين الأولى والثانية (عمال دون أجر، عمال مستقلون، أرباب عمل، إلخ...)، إلا أنه ولغاية تاريخه أي بعد مرور أكثر من خمسين عاماً على صدوره لم يبدأ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

بإعداد المشاريع اللازمة من أجل الشروع المرحلة الثالثة بالرغم من أن المادة الثامنة هذا القانون قد حددت مهلة تنفيذ كل مرحلة: تبدأ المرحلة الأولى بعد ثمانية عشر شهراً على الأكثر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية وإنهاء مجلس الإدارة، التاريخ الذي يبدأ فيه تنفيذ كل فرع من الفروع المبينة في المادة السابقة. وتبدأ المرحلة الثانية بعد سنتين على الأكثر من تاريخ وضع الفرع الأخير من المرحلة الأولى موضع التنفيذ. وتبدأ المرحلة الثالثة بعد سنتين على الأقل من تاريخ وضع المرحلة الثانية موضع التنفيذ.

خاتمة

إن دراسة حالة الامتناع عن تنفيذ القوانين من وجهة نظر القانون الإداري، إنما يهدف إلى بيان الأثر السلبي الذي يتركه هذا الامتناع على المرافق العامة، وما نتج عنه من تدهور نوعية الخدمات التي يستفيد منها المواطنين، سيما وأن القوانين لا يقرّها مجلس النواب إلا استجابةً لحاجات مجتمعية يستغرق الوصول إليها ردحاً من الزمن، وإذا بالمعنيين بهذا القانون يجدوا أنفسهم بمواجهة إدارية غير مبالية بهذا القانون تتطرحه جانباً ولا تكترث لوجوده، وهذه الحالة هي مغاير لحالة مخالفة القانون القائم أو الخطأ في تطبيقه، ففي الحالتين الأخيرتين تضع الإدارة هذا القانون موضع التطبيق، إلا أنها عمداً أو غير عمد تخطئ في تطبيقه، أما في موضوع دراستنا فالإدارة تتنكر كلياً لهذا القانون وتتجاهله وتمتنع عن وضعه موضع التطبيق. وقد تنبه المجلس الدستوري إلى مسألة التباطؤ في وضع المراسيم التنظيمية التي ينصّ عليها القانون، فقضى بأن هذا التباطؤ لا يشكل سبباً لإبطال القانون، إنما يتطلب من مجلس النواب ممارسة صلاحياته الرقابية، بموجب الدستور، والزام مجلس الوزراء وضع هذه المراسيم، وبما انه لمجلس النواب صلاحية ممارسة الرقابة الشاملة على أعمال مجلس الوزراء وأعمال كلٍ من الوزراء بمن فيهم وزير الطاقة والمياه، ومحاسبته ونزع الثقة منه ومن الحكومة، عند الاقتضاء( )، هي رقابة حالياً غائبة للأسف، بحيث لم يعد يبقى أمام المعنيين بهذا القانون سوى اللجوء إلى القضاء الإداري لمساءلة الإدارة الممتنعة عن القيام بواجبها باحترام القانون الوضعي والخضوع لأحكامه.

---

[٢٩] م.د. قرار رقم: ٢٠ /٢٠١٩ تاريخ ٣/ ٦ /٢٠١٩ الصادر في الطعن بالقانون المعجل رقم ١٢٩ الصادر بتاريخ ٣٠ نيسان ٢٠١٩ والمنشور في الجريدة الرسمية ملحق العدد رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٤/٣٠ والذي نص على إعادة العمل بأحكام القانون رقم ٢٠١٤/٢٨٨ .