

جانب مجلس شوری الدولة الموقر

مراجعة ابطال

مقدمة من

المستدعون:

(١) وليد قاسم برجاس بو ضرغم	(٣٦) عمر محمد خالد صيادي	(٧١) الياس يعقوب شلهوب
(٢) علي محمود جفال	(٣٧) غسان مخايل سعد	(٧٢) سعيد ميشال الشماس
(٣) علي محمد منصور	(٣٨) ايلي جورج معيكي	(٧٣) شربل نادر بركات
(٤) سيمون يوسف حنا حبيب	(٣٩) فادي جرجس جبرائيل	(٧٤) شربل طنوس طنوس
(٥) سيمون اخوان مفلح سعاده	(٤٠) محمد موسى حمود	(٧٥) روز عيسى ضاهر
(٦) حسين علي حيدر	(٤١) زياد ابراهيم البابا	(٧٦) زياد حسين صالح
(٧) ملاك احمد مزاحم	(٤٢) خالد مصطفى بديع	(٧٧) محمد عبد الحسن كلش
(٨) ايمان علي مكحل	(٤٣) هادي سعد الدين قاسم	(٧٨) سامي احمد زغب
(٩) علي حسن طهماز	(٤٤) شادي مفيد الامين	(٧٩) محمد سامي زريق
(١٠) عبدو جرجس شربل	(٤٥) ايهاب علي الارنوط	(٨٠) جورج طوني عاقوري
(١١) بكنام مارون القارح	(٤٦) حسين احمد وهي	(٨١) هيثم محمد محفوظ
(١٢) جوزف وليم غفري	(٤٧) علي محمد ترحيني	(٨٢) محمد فهد طليس
(١٣) محمد حسين رضوان	(٤٨) خضر خليل رمال	(٨٣) سعيد مرهج الجمال
(١٤) سايد طنوس عبد الله	(٤٩) اسد الله جواد حلاوي	(٨٤) محمد علوان ناصر
(١٥) رشا عبد الغني غمراوي	(٥٠) محمد يوسف صمادي	(٨٥) سليم سلمان جبر
(١٦) نعمات محمد اكومه	(٥١) خليل علي يونس	(٨٦) وسيم حسين رعد
(١٧) منير عبد القادر كباره	(٥٢) سليم رفيق زين الدين	(٨٧) انطوان سمير رميا

١٨) عبد الغني حسين كريم هوشر	٥٣) حسام محمد نصر	٨٨) فادي محمد جمال
١٩) محمد محمود درباس	٥٤) ياسر حليم نصر	٨٩) رشيد نبيه القاصوف
٢٠) محمد احمد حسون	٥٥) ناديا توفيق حرب	٩٠) انطوان جورج كنج شعنين
٢١) محمد احمد عثمان	٥٦) بسام نجيج الهبر	٩١) محمد علي الحسيني
٢٢) بشائر غازي شبيب	٥٧) انطوان منصور منصور	٩٢) انجيلا عبدالله السكاف
٢٣) احمد محمد غصوب الاسعد	٥٨) انور بطرس داود	٩٣) ايلي جورج عقيقي
٢٤) محمود حسني البحيري	٥٩) ميشال جوزاف القهوجي	٩٤) وسيم احمد ناجي
٢٥) شفيق زكي حيدر	٦٠) هنا رزق الله سعد	٩٥) مارون سمير وهبه
٢٦) نبيل حنا منصور يوسف	٦١) ميلاد شربل بشاره	٩٦) خالد عفيف المغربي
٢٧) احمد محمد الخير	٦٢) بيار سليم سليمان	٩٧) زهير فوزي العريضي
٢٨) خالد علي الخير	٦٣) حبيب شاهين طنوس	٩٨) محمد بدر شحادي
٢٩) رشيد محمد صيداوي	٦٤) وفاء محمود محمد	٩٩) سليم بيار الشدياق
٣٠) بسام احمد الرفاعي	٦٥) جوزيف مخايل صعب	١٠٠) سايد حنا ضاهر
٣١) فريال يوسف فياض	٦٦) جنان منير ديب	١٠١) ابراهيم بولس جبور
٣٢) لورداجين بربر جريج	٦٧) سعاده الخوري طنوس سعاده	١٠٢) احمد محمد يحيى
٣٣) علي رباح مصطفى	٦٨) منصوره خطار اسطفان	١٠٣) محمود حسين عباس
٣٤) مرلين مخايل عبد المسيح	٦٩) شربل طانيوس طنوس	
٣٥) محي الدين علي حصرم	٧٠) محمد سلمان سلمان	

وكيلهم المحامي، (بموجب وكالات مرفقة ربطاً بالمستند رقم ١).

بوجه المستدعى ضدّهم:

مثلة برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل

الدولة اللبنانية-وزارة الاتصالات

في الموضوع:

تلتزم هذه المراجعة بإبطال المرسوم رقم ٣٥٦١ تاريخ ٧ آب ٢٠٢٦ (تنظيم وزارة الاتصالات وتوزيع الصلاحيات بين إدارتها ومختلف الوحدات فيها، وتحديد ملاكها، وشروط التعيين في بعض وظائفها)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٥، تاريخ ١٣ آب ٢٠٢٦ (مرفقة ربطاً صورة عنه في المستند رقم ٢)، لتجاوز حذ السلطة ومخالفته الصريحة لأحكام القانون رقم ٤٣١ تاريخ ٢٢ تموز ٢٠٠٢ (قانون تنظيم قطاع خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية) (مرفقة ربطاً صورة عنه في المستند رقم ٣)، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية.

القسم الأول: في الوقائع:

١- بموجب القانون رقم ٤٣١ تاريخ ٢٢/٧/٢٠٠٢ (قانون تنظيم قطاع خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية)، وضع المشتري اللبناني إطاراً تشريعياً شاملاً لإعادة تنظيم قطاع الاتصالات، قوامه إنشاء هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي هي "الهيئة المنظمة للاتصالات" (المادتان ٢ و ٤)، وشركة مساهمة هي "شركة اتصالات لبنان" (Liban Telecom) (المادة ٢)، على أن تنتقل إليهما تدريجياً، ووفق آلية انتقالية دقيقة ومفصلة (المواد ٤٧ إلى ٥٣)، جميع المهام والصلاحيات والأصول التي كانت للوزارة أو موكلة المؤسسة "أوجيرو" (OGERO)، بما في ذلك أوضاع موظفيها وأجرائها ومتعايديها ومستخدميها (المادة ٤٩).

٢- إلا أنّ هذا الإطار التشريعي بقي، طوال سنوات طويلة، معلقاً إلى حد بعيد من الناحية العملية: فالشركة المساهمة (شركة اتصالات لبنان) لم تُؤسس فعلياً حتى تاريخه، والهيئة المنظمة للاتصالات، وإن شكّل مجلس إدارتها الأول بعد صدور القانون، فقد بقي هذا المجلس شاغراً بعد انتهاء ولايته لأكثر من ثلاث عشرة سنة، فاستمرت وزارة الاتصالات ومؤسسة أوجيرو بممارسة مهامهما ضمن الإطار المؤسسي القديم القائم على المرسوم رقم ٣٥٨٥ تاريخ ٢٥/١٠/١٩٨٠؛ إلى أن عيّن مجلس الوزراء، في أيلول ٢٠٢٥، مجلس إدارة جديداً للهيئة المنظمة للاتصالات، فباشرت الهيئة عملها رسمياً بتاريخ ٦ تشرين الأول ٢٠٢٥، أي قبل نحو عشرة أشهر من صدور المرسوم المطعون فيه، وقبل جميع المراحل التحضيرية التي مرّ بها مشروعه (موافقة مجلس الخدمة المدنية، ورأي هيئة التشريع والاستشارات، وموافقة مجلس الوزراء).

٣- بتاريخ ٧ آب ٢٠٢٦، أصدر مجلس الوزراء المرسوم المطعون فيه، رقم ٣٥٦١، بناءً على اقتراح وزير الاتصالات وحده، وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية بقراره رقم ١/١٠١ تاريخ ١٧/٢/٢٠٢٦، وبعد استشارة هيئة الاستشارات والتشريع في مجلس شورى الدولة (الرأي رقم ١٧٢/٢٠٢٥ تاريخ ٢٢/٤/٢٠٢٦)، وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٩/٧/٢٠٢٦، استناداً - من بين نصوص أخرى - إلى القانون رقم ٤٣١/٢٠٠٢ والرسوم رقم ٣٥٨٥/١٩٨٠.

٤- وقد تضمن المرسوم المطعون فيه، في مادته الأولى، تنظيمًا شاملاً لوزارة الاتصالات وتوزيعاً للصلاحيات بين إدارتها ومختلف وحداتها،

وتحديداً لملاكها وفق الجداول الملحقه به، من ضمنها الجدول رقم ١ الذي يحدد ملاك "المديرية العامة للاتصالات" (وتضمن مصلحة الشؤون الاقتصادية، ومصلحة الشؤون الفنية والأبحاث، ومصلحة العلاقات الدولية، ودائرة الديوان) بعدد إجمالي لا يتجاوز سبعة وثلاثين (٣٧) وظيفة فقط لكامل هذه المديرية.

٥- كما تضمن المرسوم المطعون فيه، بموجب الجدولين رقم ٢ ورقم ٣ الملحقين به، شروطاً خاصة ومستحدثة للتعيين في عدد من الوظائف الإدارية والفنية (شهادات جامعية محدّدة، سنوات خبرة معيّنة)، من دون أن يتضمن أحكاماً انتقالية صريحة وواضحة تكفل إلحاق الموظفين والأجراء والمتعاقدين والمستخدمين الحاليين في الوزارة بالملاك الجديد تلقائياً، على غرار الآلية التفصيلية التي كرستها المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ لهذه الغاية بالذات.

٦- إنّ هذا التفاوت الصارخ بين محدودية الملاك الجديد (سبع وثلاثون وظيفة في المديرية العامة للاتصالات وحدها) وبين العدد الفعلي لموظفي وأجراء ومتعاقدي الوزارة ومؤسسة أوجيرو حالياً، بالإضافة إلى غياب آلية انتقالية واضحة، أثار قلقاً وامتعضاً واسعين لدى العاملين في القطاع، تُرجم باعتصامات وإضرابات متكررة خلال عامي ٢٠٢٥ و ٢٠٢٦، وبمراجعة قضائية منفصلة (السجل رقم ٢٠٢٦/٢٤١٥١) تقدّم بها فريق آخر من موظفي أوجيرو أمام هذا المجلس المؤقّر بتاريخ ٢٠٢٦/٩/٧. ويُشار، من دون أن تكون هذه المراجعة معنيّة بها أو مرتبطة بها إيجابياً بأي شكل، إلى أنّ مقدّمي هذه المراجعة هم فريق مستقلّ من موظفي وزارة الاتصالات لهم صفتهم ومصلحتهم الخاصة بهم والمستقلّة تماماً.

٧- ولما كان المستدعون، لكونهم موظفين في وزارة الاتصالات تمسّهم أحكام المرسوم المطعون فيه مباشرة في مراكزهم القانونية والوظيفية، فإنّهم يتقدّمون بهذه المراجعة طلباً لإبطاله للأسباب القانونية المفصّلة أدناه.

أولاً: في الشكل

(١) في اختصاص مجلس شورى الدولة

لما كانت المادة ٦٥ (المعدّلة بموجب القانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ تنصّ صراحة على أنّ مجلس شورى الدولة "ينظر في الدرجة الأولى والأخيرة" في: "١- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء" و"٢- قضايا الموظفين المعيّنين بمراسيم؛

ولما كان المرسوم المطعون فيه مرسوم تطبيقي بامتياز، صادر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الاتصالات، يتضمّن تنظيمًا هيكلية وزارة الاتصالات وتحديدًا لملاكها وشروط التعيين في بعض وظائفه، وهو بذلك يمسّ مباشرة مراكز موظفين قائمين وقيد التعيين، فيندرج بذلك ضمن الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٦٥ آنفة الذكر معاً؛

وإنّّه تبعاً لما تقدّم، فإنّ مجلس شورى الدولة هو صاحب الاختصاص الحصري، في الدرجة الأولى والأخيرة، للنظر في هذه المراجعة.

(٢) في المهلة

لما كانت المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة تنصّ على أنّ "مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه"؛ ولما كان المرسوم المطعون فيه نُشر في الجريدة الرسمية، العدد ٣٥، بتاريخ ١٣ آب ٢٠٢٦، فإنّ مهلة الشهرين المذكورة تنتهي بتاريخ ١٣ تشرين الأول ٢٠٢٦؛

ولما كانت هذه المراجعة قدمت قبل هذا التاريخ، فتكون بذلك مقدّمة ضمن المهلة القانونية ومقبولة شكلاً من هذه الناحية.

(٣) في الصفة والمصلحة

لما كان المستدعون موظفين في وزارة الاتصالات، وهم بهذه الصفة يتأثّرون تأثراً مباشراً وشخصياً ومحققاً بالمرسوم المطعون فيه، الذي يُعيد رسم الهيكل الوظيفي للوزارة وملاكها وشروط التعيين فيه على نحو يمسّ مراكزهم القانونية القائمة، إمّا لعدم استيعاب وظائفهم أو ما يعادلها ضمن

الملاك الجديد المحدود العدد، وإما لعدم استيفائهم الشروط الاستثنائية للتعين المستحدثة بموجب الجدولين رقم ٢ ورقم ٣ الملحقين بالمرسوم، وإما لعدم وضوح مصيرهم الوظيفي في ظل غياب أحكام انتقالية صريحة تكفل إلحاقهم بالملاك الجديد أو تحفظ حقوقهم المكتسبة؛ ولما كانت هذه المصلحة الشخصية والمباشرة والمحقة تكفي، وفقاً لثبات اجتهاد مجلس شورى الدولة، لقبول المراجعة شكلاً من حيث الصفة والمصلحة، ولا سيما أنّ الاجتهاد الإداري اللبناني يعتدّ - في دعاوى تجاوز حدّ السلطة الموجهة ضدّ قرارات أو مراسيم تنظيمية تمسّ فئة من الموظفين - بالمصلحة المعنوية والوظيفية لا بالمصلحة المادية المباشرة حصراً.

ثانياً: في الأساس — أسباب الإبطال

يستند المستدعون في طلب إبطال المرسوم المطعون فيه إلى الأسباب القانونية التالية، مجتمعة أو منفردة، محتفظين بحقهم في إثارة أي سبب إضافي متعلّق بالنظام العام في أي مرحلة من مراحل المحاكمة عملاً بالمادة ٧٦ من نظام مجلس شورى الدولة التي توجب على المجلس البتّ بالأسباب ذات الصلة المتعلقة بالنظام العام ولو لم يدلّ بها أحد.

السبب الأول: عيب جوهري في الشكل والإجراءات — إغفال استطلاع رأي الهيئة المنظّمة للاتصالات قبل إصدار المرسوم (Vice de procédure — Formalité substantielle omise)

بما أنه من المبادئ الثابتة في القانون الإداري أنّ احترام الشكليات والإجراءات التي يفرضها المشتري لإصدار عمل إداري معيّن ليس مجرد شكلية عابرة، بل ضمانة جوهريّة (formalité substantielle) قد يترتّب على إغفالها بطلان العمل الصادر خلافاً لها، ولا سيما حين تكون هذه الشكلية قد وُضعت خصيصاً لتأمين رأي فنيّ أو رقابي مستقلّ قبل اتّخاذ قرار ذي أثر واسع؛ وحيث إنّ الاجتهاد الإداري المقارن الحديث، وإن لم يعد يشترط إبطال كل عمل إداري لمجرد ثبوت أي مخالفة إجرائية شكلية مهما كانت طفيفة، فإنّه يستقرّ على معيار واضح لتمييز الشكليات الجوهرية عن تلك التي لا تستوجب الإبطال: هل حرمت المخالفة الإجرائية أصحاب العلاقة من ضمانة مقرّرة لهم، أو هل كان من شأن مراعاتها أن تؤثر في مضمون القرار المتخذ؟ فإن كان الجواب بالإيجاب على أيّ من هذين السؤالين، وجب الإبطال؛

وبما أنه، تبعاً لذلك، متى أوجب نصّ تشريعي استطلاع رأي جهة إدارية معيّنة، ذات اختصاص فنيّ أو رقابي متخصص، قبل إصدار عمل تنظيمي في مجال معيّن، فإنّ إغفال هذه الاستشارة يشكّل عيباً جوهرياً في الشكل والإجراءات يستوجب إبطال العمل الصادر خلافاً له، ولا سيما حين تكون الجهة المطلوب استطلاع رأيها جهة مستقلة أنشئت خصيصاً بموجب القانون ذاته الذي يُراد تطبيقه أو المساس بمجاله؛

وبما أنَّ المادة ٣ (الفقرة أ-١) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ تحوّل الوزير "اقتراح مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصالات على مجلس الوزراء"، في حين تنصّ المادة ٥ (البند ١-أ) من القانون ذاته على أنَّ الهيئة المنظّمة للاتصالات تتولى "إعداد مشاريع المراسيم والأنظمة المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون... وإبداء الرأي في مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصالات"؛

وبما أنَّ تطابق العبارة ذاتها - "مشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصالات" - بين النصّين يفيد بوضوح أنَّ المشتري قصد إخضاع كل مشروع مرسوم يقترحه الوزير في هذا المجال لاستطلاع رأي الهيئة قبل إحالته إلى مجلس الوزراء، بوصف ذلك ضماناً رقابية فنية مستقلة أرادها المشتري صراحة؛

وبما أنَّ المرسوم المطعون فيه، بموضوعه (تنظيم وزارة الاتصالات وتوزيع الصلاحيات بين وحداتها وتحديد ملاكها وشروط التعيين فيها)، هو بلا أي شكّ "مرسوم متعلّق بقطاع الاتصالات" بالمعنى المقصود في المادتين المذكورتين؛ وبما أنَّه يتبيّن من مضمون المرسوم المطعون فيه ذاته أنَّه صدر بناءً على اقتراح وزير الاتصالات وحده، وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية واستشارة هيئة الاستشارات والتشريع في مجلس شورى الدولة، دون أن يرد فيها أي ذكر لاستطلاع رأي الهيئة المنظّمة للاتصالات، ودون أن يتضمّن المرسوم أو ملحقاته أي إشارة إلى أخذ رأيها؛

وبما أنَّه لا يصحّ الادّعاء بأنّ المرسوم المطعون فيه لا يعدو كونه تنظيمياً إدارياً داخلياً للوزارة يخرج عن نطاق المادة ٥ (البند ١-أ) المذكورة؛ ذلك أنَّ المرسوم لم يقتصر على توزيع الوظائف وتحديد الملاك، بل أنشأ "مصلحة الشؤون الاقتصادية" وأناط بها، بحسب المادة ٦ منه، إعداد الدراسات الاقتصادية لقطاع الاتصالات واقتراح الأسس الاقتصادية لخدماته واستيفاء بدلات وعائدات معينة، وهي مهام تمسّ مباشرة تنظيم القطاع ذاته وتتقاطع مع الصلاحيات الاقتصادية والتعريفية التي أناطها القانون بالهيئة المنظّمة؛ فيكون المرسوم، بهذا القدر على الأقلّ، متعلّقاً بقطاع الاتصالات بالمعنى الدقيق، ويكون رأي الهيئة فيه، بوصفها الجهة صاحبة الاختصاص المتقاطع، ضرورياً ومؤثراً في آن؛

وبما أنَّه لا يجوز، في الحالة الراهنة، التدرّع بأيّ استحالة مادية أو قانونية لاستطلاع رأي الهيئة المنظّمة للاتصالات؛ ذلك أنَّ هذه الهيئة كانت قائمة وعاملة فعلياً، بمجلس إدارة معيّن أصولاً، منذ ٦ تشرين الأول ٢٠٢٥، أي طوال كامل المرحلة التحضيرية لمشروع المرسوم المطعون فيه؛ فقد صدرت موافقة مجلس الخدمة المدنية بتاريخ ٢٠٢٦/٢/١٧، ورأي هيئة التشريع والاستشارات بتاريخ ٢٠٢٦/٤/٢٢، وموافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٦/٧/٩، والرسوم بتاريخ ٢٠٢٦/٨/٧، وكلّها في ظلّ هيئة منظّمة قائمة وجاهزة لإبداء رأيها؛ وبما أنَّ إغفال استطلاع رأيها، والحال ما تقدّم، لا يكون ناتجاً عن ظرف قاهر أو استحالة، بل عن اختيار إرادي من الإدارة يتجاوز ضماناً إجرائية أرادها المشتري صراحة، وهو ما يجعل العيب أشدّ جسامة ويسقط أي مبرّر له؛

وبما أنه، وعلى سبيل الاستطراد الكلي، وحتى لو اعتُبر أنّ الهيئة المنظّمة لم تكن جاهزة لإبداء رأيها في مرحلة ما من مراحل إعداد المشروع، فإنّ المادة ٤ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ تنصّ على أنّ هذه الهيئة "تُنشأ بموجب هذا القانون" ذاته، أي أنّها اكتسبت الوجود القانوني منذ نفاذ القانون في ٢٠٠٢؛ ولا يجوز للإدارة أن تحتجّ بتقصيرها في تفعيل جهاز استشاري أوجبه عليها القانون لتحلّل بذلك من موجب استشارته، وإلاّ كان معنى ذلك أنّ الإدارة تملك، بمجرد امتناعها المتماذي عن تفعيل هيئة رقابية، أن "تُعطلّ" الضمانة التي أرادها المشتري، وهو ما يخالف أبسط قواعد حسن النية وخضوع الإدارة للمشروعية؛

وبما أنّه لا يغيّر من هذه النتيجة كون المادة ٤٩ (البند أولاً-١) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ قد أوجبت على الوزارة نفسها أن "تستصدر" مراسيمها التنظيمية المحدّدة لملاكاتها؛ ذلك أنّ هذا النصّ يحدّد الجهة المخوّلة اقتراح مثل هذه المراسيم (الوزارة) والمهلة الأصلية لذلك (ثلاثة أشهر من نشر القانون سنة ٢٠٠٢)، لكنّه لا يتضمّن أي عبارة تُعفي هذا النوع من المراسيم تحديداً من موجب استطلاع رأي الهيئة المنصوص عنه صراحة في المادة ٥ (١-أ)؛ فالنصّان يتكاملان لا يتعارضان: الوزارة هي من تقترح، والهيئة هي من تُستشار قبل الإحالة إلى مجلس الوزراء، وسكوت المادة ٤٩ عن ذكر هذا الموجب لا يوازي إلغاه، ولا سيّما أنّ إلغاء ضمانة إجرائية صريحة لا يُفترض بل يجب أن يكون صريحاً؛

وبما أنّ هذه الشكلية المغفلة ترقى إلى مرتبة "الشكلية الجوهرية" بحسب المعيار المتقدّم بيانه: فهي، من جهة، ضمانة مقرّرة لصالح جميع المعنيين بقطاع الاتصالات (بمن فيهم موظفو الوزارة أنفسهم) بأن يخضع أي مشروع إعادة هيكلة لرأي فيّ واقتصادي مستقلّ عن الوزارة صاحبة المصلحة المباشرة في المشروع؛ ومن جهة أخرى، فإنّ من المرجّح أنّ رأياً كهذا، لو استُطلع، كان يمكن أن يؤثر فعلاً في مضمون المرسوم، ولا سيّما فيما خصّ حجم الملاك الجديد المحدود جداً ومدى كفاية الآلية الانتقالية المخصّصة للعاملين المتأثرين، وفيما خصّ إنشاء "مصلحة الشؤون الاقتصادية" ضمن الوزارة بمهام تتقاطع مع صلاحيات الهيئة ذاتها، إذ لا يُتصوّر أن تُستشار الهيئة في مشروع يُنشئ وحدة إدارية تنازعها اختصاصها دون أن يكون لرأيها أثر حاسم في هذه المسألة تحديداً، بما يُستدلّ منه على أنّ إغفال هذه الاستشارة قد أثر في مضمون القرار المتّخذ؛

وبما أنّ مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'État) أرسى، بقراره المرجعي الصادر بكامل هيئته العامة 23 CE, Ass., décembre 2011, Danthony et autres، المعيار الحديث لتقدير أثر العيوب الإجرائية على مشروعية الأعمال الإدارية، فقضى

بأنّ العيب الإجرائي لا يستوجب الإبطال إلاّ إذا كان قد حرم أصحاب العلاقة من ضمانته، أو كان من شأنه التأثير في معنى القرار المتّخذ؛
وحيث إنّ الحالة الراهنة تستوفي كلا الشرطين معاً، على النحو المفصّل أعلاه، ممّا يستوجب إعمال هذا المعيار لمصلحة الإبطال؛

وبما أنّه تبعاً لجميع ما تقدّم، فإنّ المرسوم المطعون فيه يكون قد صدر خلافاً للمادة ٥ (البند ١-أ) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، لجهة
إغفال استطلاع رأي الهيئة المنظّمة للاتصالات قبل إحالته إلى مجلس الوزراء، بما يشكّل عيباً جوهرياً في الشكل والإجراءات يطل المرسوم بكامل
أحكامه، لا بعضاً منها فقط، ويستوجب بالتالي إبطاله لهذا السبب.

السبب الثاني: مخالفة القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ وخرق مبدأ التدرّج القانوني (Violation de la loi)

بما أنّه من المبادئ الأساسية الراسخة في القانون الإداري، والتي تشكّل صلب نظرية "تدرّج القواعد القانونية" (hiérarchie des normes)، أنّ النظام القانوني يقوم على هرمية صارمة تحتلّ القواعد الدستورية قمّتها، تليها القواعد التشريعية، ثم الأعمال التنظيمية الصادرة
عن السلطة التنفيذية في قاعدة الهرم؛ وأنّ المرسوم، بوصفه عملاً إدارياً تنظيمياً صادراً عن هذه السلطة الأخيرة، لا يجوز له، تحت أي ظرف أو
مبرر ولو كان عملياً أو مصلحياً، أن يخالف نصّاً تشريعياً قائماً وناظراً، ذلك أنّ أي تعارض بين الاثنين يُرتّب حتماً إبطال المرسوم المخالف
تطبيقاً لمبدأ التدرّج القانوني الذي يقتضي خضوع الأعمال التنظيمية للقواعد التشريعية الأعلى منها مرتبة؛

وبما أنّه يُستتبع من ذلك أنّه متى عمد المشرع إلى تخصيص اختصاص معيّن لجهة إدارية بعينها، فإنّ هذا الاختصاص يغدو "اختصاصاً
مقيّداً" (compétence liée) بالنسبة لسائر الجهات الإدارية الأخرى، بما فيها الجهة التي كانت تمارسه قبل صدور القانون الناقل
للاختصاص، إذ لا يبقى لهذه الأخيرة أي هامش من السلطة التقديرية يخوّلها الاستمرار في ممارسته أو استرجاعه بعمل تنظيمي أدنى مرتبة من
القانون الذي جرّده منها، وإلاّ كان ذلك تعدياً على اختصاص (incompétence) يوازي، من حيث الأثر القانوني، مخالفة القانون ذاتها؛

وبما أنّ القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ ما زال، بنصّ المادة ٥١ منه ذاتها، نافذاً بكامل أحكامه "إلى حين تطبيق هذا القانون فعلياً"، وقد
ناط بموجب مادّتيه ٤ و ٥٠ (البند ١) جميع "المهام والصلاحيات" التي كانت للوزارة أو موكلة إلى أوجيرو، وعلى رأسها الصلاحيات ذات الطابع
التقني والاقتصادي والتنظيمي لقطاع الاتصالات، بالهيئة المنظّمة للاتصالات المستقلّة إدارياً ومالياً عن الوزارة، دون سواها؛

وبما أنّ المادة ٣ (الفقرة ب) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ ذاته حدّدت، بنصّ تشريعي صريح، هيكلية وزارة الاتصالات ومكوّناتها، فحصرت تشكيل "المديرية العامة للاتصالات" بوحدين اثنتين فقط، عدّدتهما تعداداً لا يقتّرن بأيّ عبارة استدرائية من نوع "وما شابه ذلك" أو "وسائر الوحدات التي يحددها التنظيم": "مصلحة الشؤون الفنية والأبحاث" و"مصلحة العلاقات الدولية"؛ وحيث إنّ خلوّ هذا التعداد من أيّ عبارة توسّع أو تُبقي الباب مفتوحاً أمام وحدات إضافية يفيد أنّ المشتّرع قصد إلى تعداد وارد على سبيل الحصر لا المثال، بما يجعل من هيكلية هذه المديرية مسألة محجوزة للمشتّرع وحده (domaine réservé de la loi)، لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تُضيف إليها أو تُعدّلها بعمل تنظيمي أدنى مرتبة من القانون، وإلّا كان ذلك خرقاً مباشراً لمبدأ التدرّج القانوني ولمبدأ توازي الأشكال؛

وبما أنّ المرسوم المطعون فيه، إذ أنشأ ضمن المديرية العامة للاتصالات وحدة إدارية ثالثة هي "مصلحة الشؤون الاقتصادية" (المادتان ٤ و٦ من المرسوم)، لا وجود لها ابداً في التعداد الوارد في المادة ٣ (الفقرة ب) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، يكون قد تجاوز، بهذا القدر تحديداً، الهيكلية التي رسمها المشتّرع للوزارة، فأضاف بعمل تنظيمي وحدة إدارية لم يأذن بها القانون؛ وبما أنّه يُستتبع من ذلك، فضلاً عن مخالفة المادة ٣ (ب) بذاتها، أنّ مهام هذه الوحدة بحسب المادة ٦ من المرسوم ذاته (إعداد الدراسات الاقتصادية لقطاع الاتصالات، واقتراح الأسس الاقتصادية لخدماتها، واستيفاء بدلات وعائدات معيّنة) تتقاطع، من حيث طبيعتها ومضمونها، مع الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والتعريفي المسندة أصلاً إلى الهيئة المنظّمة للاتصالات بموجب المادة ٥ (الفقرات ز وح) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ (مراقبة التعريفات، تحديد التعريفات والبدلات وتحصيلها)؛ ومع التسليم بأنّ مهام هذه المصلحة، بحسب نصّها الحرفي، تنحصر في "الدراسة والاقتراح" و"التحصيل"، لا في "التحديد" النهائي للتعريفات، فإنّ هذا التداخل الوظيفي يبقى، على أقلّ تقدير، مؤشراً إضافياً على أنّ إحداث هذه الوحدة تجاوز الحدود التي رسمها القانون للوزارة، بصرف النظر عن قيامه بذاته على مخالفة المادة ٣ (ب) المتقدّم ببيانها؛

أمّا فيما يخصّ "مصلحة الشؤون الفنية والأبحاث" و"مصلحة العلاقات الدولية" المذكورتين في المرسوم المطعون فيه، فهما - خلافاً لمصلحة الشؤون الاقتصادية - وحدتان منصوص عليهما صراحةً أصلاً في المادة ٣ (ب) من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ ذاته، أي أنّهما جزء أصيل من الهيكلية التي رسمها المشتّرع للوزارة، ولا يُعاب بالتالي على المرسوم المطعون فيه إيرادهما من حيث المبدأ؛ إلّا أنّ ما يُعاب عليه هو إبقاؤهما، على غرار ما سلف بيانه بشأن الهيئة المنظّمة للاتصالات عموماً، دون أن يقتّرن ذلك بأيّ خطوة فعلية نحو تفعيل انتقال المهام ذات الطابع الفني والتنظيمي إلى الهيئة المستقلّة بحسب ما تقتضيه المادة ٥٠ (البند ١) من القانون ذاته، وهو ما سبق تفصيله أعلاه؛

وبما أنّه لا يغيّر من هذه النتيجة كون شركة اتصالات لبنان لم تُؤسّس بعد فعلياً رغم مرور أكثر من عقدين على صدور القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، وكون الهيئة المنظّمة للاتصالات بقيت دون مجلس إدارة لسنوات طويلة قبل إعادة تفعيلها في تشرين الأول ٢٠٢٥؛ ذلك أنّ تقاعس السلطة التنفيذية عن تنفيذ نصّ تشريعي نافذ، مهما طال أمده، لا يجوز أن يُتخذ ذريعة لتعديله أو الالتفاف عليه بعمل تنظيمي أدنى مرتبة منه، ولا أن يُنشئ للإدارة حقاً مكتسباً في الاستمرار في مخالفته؛ وإلّا كان معنى ذلك أنّ الإدارة تملك، بمجرد امتناعها عن التنفيذ لمدة كافية، أن "تُعطل" بفعلها المادي قانوناً لم يُلغ ولم يُعدّل بالطرق الدستورية المرعية، وهو ما يتناقض جذرياً مع أبسط قواعد دولة القانون ومبدأ خضوع الإدارة للمشروعية؛ بل إنّ إعادة تفعيل الهيئة المنظّمة قبل صدور المرسوم المطعون فيه تزيد المخالفة جسامة، إذ إنّ الإدارة، بدلاً من أن تشرع في نقل المهام ذات الطابع الاقتصادي والتنظيمي إلى الهيئة بعد أن باتت قائمة وعاملة، عمدت إلى استحداث وحدة إدارية جديدة ضمن الوزارة تمارس مهاماً من الطبيعة ذاتها؛ فإن كان ثمة تعذّر عملي أو حاجة إلى مهلة إضافية لاستكمال تطبيق القانون، فإنّ السبيل القانوني الوحيد لمعالجة ذلك هو تعديل القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ ذاته من قبل المشتري صاحب الصلاحية الحصرية في ذلك، لا الالتفاف عليه بمرسوم تنظيمي صادر بناءً على اقتراح وزير منفرد؛

وبما أنّه لا يجوز لمرسوم تنظيمي، مهما بلغت درجة ملاءمته أو ضرورته العملية المزعومة، أن "يُعطل" تطبيق نصّ تشريعي نافذ من خلال إبقاء صلاحيات ناط بها المشتري صراحةً بجهة إدارية مستقلة ضمن الهيكل التقليدي للوزارة، وإلّا كان في ذلك مخالفة صريحة لمبدأ توازي الأشكال (parallélisme des formes) الذي يقضي بأنّ ما أنشئ أو نُظّم بقانون لا يجوز تعديله أو التحلّل من أحكامه إلا بقانون مثله أو بموجب تفويض تشريعي صريح يخوّل ذلك؛

وبما أنّه، وإن نصّت المادة الثالثة والعشرون من المرسوم المطعون فيه صراحةً على أنّ موظفي وزارة الاتصالات "يثابرون على القيام بمهامهم وممارسة أعمالهم طيلة الفترة الانتقالية... لحين تويّ كل من الهيئة المنظّمة للاتصالات وشركة اتصالات لبنان صلاحياتها"، وهو ما قد يُستظهر به لتبرير استمرار الوزارة بممارسة صلاحياتها الحالية استناداً إلى المادة ٥١ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ التي تُبقي "جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون... سارية المفعول إلى أن يتم تنفيذ القانون فعلياً"؛ إلّا أنّ هذا الاستظهار، وإن كان يصحّ لتبرير استمرار العمل بما كان قائماً فعلاً من هيكليات وصلاحيات قبل صدور المرسوم المطعون فيه (أي الإطار المؤسسي القديم القائم على المرسوم رقم ٣٥٨٥ تاريخ ٢٥/١٠/١٩٨٠)، لا يمتدّ، بحال من الأحوال، إلى تبرير إنشاء وحدة إدارية جديدة كلياً (مصلحة الشؤون الاقتصادية) لم تكن قائمة أصلاً لا في ظلّ المرسوم القديم رقم ٣٥٨٥/١٩٨٠ ولا في ظلّ القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١؛ ذلك أنّ "استمرارية" ما هو قائم أصلاً، المكرّسة

بالمادة ٥١ من القانون، أمر مختلف جوهرياً عن "استحداث" هيكلية جديدة كلياً تحت غطاء هذه الاستمرارية، وهو ما لا سند له في أي من النصين؛

وبما أنّ مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'État)، صاحب الاجتهاد التأسيسي في هذا المجال والذي استلهم منه اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني في أكثر من مناسبة، استقرّت منذ اجتهادها التأسيسي الصادر في القرار الشهير CE, 25 février 1864, Lesbats (الذي كرّس رقابة القاضي الإداري على الصلاحية المستعملة لغير الغاية التي مُنحت من أجلها)، على إبطال الأعمال الإدارية التي تخالف نصّاً قانونياً أو تنطوي على تجاوز للسلطة الممنوحة بموجبه، وأكّدت مراراً أنّ سلطتها الرقابية تمتدّ إلى التحقق من "التكييف القانوني للوقائع" التي استندت إليها الإدارة لتبرير قرارها (CE, 4 avril 1914, Gomel)، أي التحقق ممّا إذا كانت الوقائع المستند إليها (هنا: الحاجة إلى "تنظيم الوزارة") تبرّر قانوناً اتّخاذ الشكل الذي اتّخذه المرسوم المطعون فيه (أي استعادة صلاحيات القانون منحها لجهة مستقلة)، وهو ما لا تبرّره وقائع الحال؛

وبما أنّ مجلس شورى الدولة اللبناني ذاته لم يتردّد، في اجتهاده الحديث، عن ممارسة هذه الرقابة بكامل الصرامة متى ثبتت المخالفة الفادحة لقاعدة قانونية أعلى مرتبة، حتى في أكثر الحالات حساسية؛ فقد قضى بموجب قراره رقم ٤٦٨ تاريخ ١٢ آب ٢٠٢٥ بإبطال المرسوم رقم ١٢٨٣٥ تاريخ ١٢ كانون الثاني ٢٠٢٤ (القاضي برّد قانون الإيجارات للأماكن غير السكنية إلى مجلس النواب)، معتبراً أنّ الأعمال التي تشكّل من حيث المبدأ "أعمالاً حكومية" خارجة عن رقابته لا تبقى كذلك متى كانت "صادرة بجلاء عن سلطة غير صالحة أو مخالفة بشكل فاضح لأحكام القانون"؛ وحيث إنّ هذا الاجتهاد الحديث، وإن صدر في معرض نزاع دستوري مختلف الموضوع عن حالنا الراهنة، يؤكّد مع ذلك أنّ مجلس شورى الدولة اللبناني لا يتردّد في إبطال حتى أشدّ المراسيم حساسية متى تجاوزت، بجلاء وفادحة، حدود ما تسمح به النصوص الأعلى مرتبة منها؛ وهو عين ما ينطبق، من باب أولى، على المرسوم المطعون فيه، بوصفه مرسوماً تطبيقياً عادياً صادراً بناءً على اقتراح وزير منفرد لا مرسوماً يمسّ توازن السلطات الدستورية؛

وبما أنّه تبعاً لجميع ما تقدّم، فإنّ المرسوم المطعون فيه يكون قد خالف صراحة أحكام المواد ٣ (ب) و ٤ و ٥ و ٥٠ و ٥١ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، بإحداثه وحدة إدارية (مصلحة الشؤون الاقتصادية) لا سند لها في الهيكلية التي رسمها المشترع حصراً للوزارة، وبتكريسه، من خلالها، صلاحيات ذات طابع اقتصادي وتعريفي تتقاطع مع الصلاحيات المسندة قانوناً لجهة إدارية أخرى، ممّا يستوجب إبطاله لهذا السبب أيضاً.

السبب الثالث: الإخلال بالحقوق المكتسبة للموظفين والضمانات الانتقالية المكرسة صراحة في المادة ٤٩ من القانون رقم

٢٠٠٢/٤٣١

بما أنّ المشتري اللبناني، إدراكاً منه لحساسية أي إعادة هيكلة لقطاع الاتصالات على الصعيد الوظيفي، خصّص المادة ٤٩ بكاملها لتنظيم "المرحلة الانتقالية" لأوضاع "الموظفين والأجراء والمتعاقدين والمستخدمين لدى الوزارة وأجبرو"، فأوجب إلحاق المؤهلين منهم بالملاكات الجديدة، ومنحهم حقّ طلب إنهاء الخدمة مع تعويض إضافي لمن يرغب في ذلك، وضمن لمن يُختار للعمل لدى الهيئة أو الشركة عدم تدنيّ تعويضاته الشهرية عمّا كان يتقاضاه، وأحال بشأن الحالات الأخرى إلى أحكام قوانين العمل والضمان الاجتماعي؛

وبما أنّه، صحيح أنّ الاجتهاد الإداري يستقرّ عموماً على اعتبار المركز الوظيفي للموظف العام "مركزاً قانونياً عاماً وتنظيماً"

(situation légale et réglementaire) يجوز للإدارة، من حيث المبدأ، تعديله بإرادتها المنفردة خدمة للمصلحة العامة، من دون أن يتمسك الموظف بحقّ مكتسب في بقاء النظام القائم على حاله؛ إلا أنّ هذه القاعدة لا تعني إطلاقاً أنّ للإدارة سلطة مطلقة وغير مقيدة في هذا التعديل؛ ذلك أنّ ما هو محميّ قانوناً، ولو لم يرقّ إلى مرتبة "الحقّ المكتسب" بمعناه الضيق، هو حقّ الموظف في أن يجري أي تعديل جوهري لمركزه القانوني وفق الآلية والإجراءات والضمانات التي حدّدها المشتري ذاته لهذا الغرض بالذات، احتراماً لمبدأ "الأمن القانوني" (sécurité juridique) الذي بات يُعدّ من المبادئ العامة للقانون التي تحمي الثقة المشروعة للأفراد في استقرار مراكزهم القانونية وقابليتها للتنبؤ، وتوجب على الإدارة، حين تُقدم على تعديل جوهري في نظام قانوني قائم، أن تسلك في ذلك سبيلاً تدريجياً ومنظماً يراعي الأوضاع المكتسبة فعلاً ويحول دون تعريض المعنيين لأضرار مفاجئة وغير متناسبة؛

وبما أنّ المرسوم المطعون فيه، إذ حدّد ملاكاً جديداً للمديرية العامة للاتصالات لا يتجاوز سبعة وثلاثين وظيفة فقط، واستحدث شروطاً

خاصة ونوعية للتعيين (شهادات جامعية محدّدة الاختصاص) في عدد من الوظائف بموجب الجدولين رقم ٢ ورقم ٣ الملحقين به، من دون أن

يتضمّن أحكاماً انتقالية صريحة توازي في تفصيلها ووضوحها ما نصّت عليه المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، يكون قد أوجد فجوة

تنظيمية خطيرة تُعرض عدداً كبيراً من الموظفين والأجراء والمتعاقدين القائمين فعلياً لخطر فقدان مراكزهم الوظيفية أو استبعادهم من الملاك الجديد

دون سند قانوني ودون ضمانات انتقالية موازية لما كفله القانون؛

وبما أنّ حجم هذا التفاوت، بين ملاك جديد لا يتجاوز سبعةً وثلاثين وظيفة للمديرية العامة للاتصالات مجتمعة، والعدد الفعلي للموظفين والأجراء والمتعاقدین العاملين حالياً في هذا القطاع، لا يمكن تفسيره بأنّه مجرد "إعادة تنظيم" اعتيادية للهيكل الإداري، بل هو بحجمه وطبيعته يرقى إلى مستوى "تعديل جوهري" في المراكز القانونية للعاملين المعنيين، الأمر الذي يستوجب - تبعاً لمبدأ التناسب الذي يحكم كل تدخّل من هذا النوع - مواكبته بضمانات انتقالية تتناسب مع حجم الأثر، وهو ما لم يحصل في المرسوم المطعون فيه؛

وبما أنّ نظرية الحقوق المكتسبة، وإن كانت لا تُبيح - بحسب ما استقرّ عليه الاجتهاد الإداري اللبناني في معرض معالجته لأوضاع التوظيف غير المنتظم - تأييد أي مخالفة أو وضع غير قانوني قائم، فإنّها في المقابل توجب على الإدارة، حين تُقدم على تصحيح الأوضاع الوظيفية أو إعادة هيكلتها، أن تسلك في ذلك سبيلاً قانونياً واضحاً ومتدرّجاً يحفظ للموظفين المعنيين، الذين يشغلون مراكز قانونية سليمة ومكرّسة أصلاً بموجب القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ ذاته، الحد الأدنى من الضمانات الإجرائية والموضوعية، لا أن تُقدم على "تجاوز" هذه الضمانات المنصوص عليها صراحة في نصّ تشريعي نافذ ولم يُلغ، بمرسوم تنظيمي أدنى منه مرتبة؛

وبما أنّه لا يُغني عن هذه الضمانات ما نصّت عليه المادة الثالثة والعشرون من المرسوم المطعون فيه من أنّ الموظفين "يثابرون على القيام بمهامهم" خلال الفترة الانتقالية؛ ذلك أنّ هذا النصّ لا يعدو كونه تجميداً مؤقتاً للأوضاع القائمة إلى أجل غير محدّد، لا ضماناً انتقالية بالمعنى القانوني: فهو لا يحدّد مصير الموظفين الذين يتجاوز عددهم الوظائف المحدّدة في الملاك الجديد، ولا معايير المفاضلة بينهم عند الإلحاق، ولا مصير من لا يستوفي شروط التعيين المستحدثة، ولا يكفل لهم أيّاً من الخيارات والتعويضات التي كفلها المشتري في المادة ٤٩؛ فيبقى الموظف، في ظلّه، معلقاً في مركز مؤقت يزول حكماً بانتهاء الفترة الانتقالية دون أي ضمان لما بعدها، وهو عين حالة عدم اليقين التي يحظرها مبدأ الأمن القانوني؛

وبما أنّه لا يصحّ كذلك القول إنّ المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ تقتصر على تنظيم انتقال العاملين إلى الهيئة المنظّمة وإلى شركة اتصالات لبنان دون أن تعني إعادة تنظيم ملاك الوزارة ذاتها؛ ذلك أنّ إعادة تنظيم الوزارة وتقليص ملاكها لم تكن، بموجب القانون ذاته، عملية مستقلة قائمة بذاتها، بل هي الوجه الآخر لعملية نقل المهام إلى الهيئة والشركة، والمادة ٤٩ (البند أولاً-١) هي التي أوجبت على الوزارة استصدار مراسيمها التنظيمية المحدّدة لملاكاتها في إطار هذه العملية بالذات؛ فلا يجوز للإدارة أن تفصل بين الوجهين، فتطبّق تقليص الملاك المرتبط بنقل المهام، وتُغفل في آن الضمانات التي ربطها المشتري بهذا النقل لحماية العاملين المعنيين؛

وبما أنّ مجلس الدولة الفرنسي أرسى بقراره المرجعي الصادر بكامل هيئته العامة (CE, Ass., 24 mars 2006, Société)

(KPMG et autres) مبدأ الأمن القانوني بوصفه من المبادئ العامة للقانون، فقضى بإبطال المرسوم التنظيمي المطعون فيه أمامه لعدم

تضمنته تدابير انتقالية، معتبراً أنه يعود للسلطة التنظيمية، إعمالاً لهذا المبدأ، أن تلحظ التدابير الانتقالية التي يقتضيها التنظيم الجديد، ولا سيما متى كان من شأن تطبيقه الفوري أن يمسّ بصورة مفرطة بالأوضاع القائمة، وهو المبدأ ذاته الذي يستوجب تطبيقه في المقام الحاضر؛

وبما أنه تبعاً لما تقدّم، يكون المرسوم المطعون فيه، من خلال إغفاله وضع آلية انتقالية صريحة وكافية تحفظ الحقوق المكتسبة لموظفي الوزارة الحاليين تحديداً - وهم مقدّمو هذه المراجعة - على غرار ما أوجبه المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، مستوجباً الإبطال لهذا السبب أيضاً.

ربطاً بالحقوق المكتسبة للموظفين وبمخالفة المرسوم المطعون فيه لأحكام القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١،

وبما أن المخالفات القانونية وأوجه التجاوز المبينة أعلاه لم تبقى في نطاق المخالفة النظرية أو المجردة للقانون، وإنما ترتب عليها ضرر فعلي ومباشر لحق بالمستدعين بصفتهم موظفين معينين بصورة مباشرة بالنظام القانوني الذي أرساه القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ وبالأحكام التي استحدثها المرسوم المطعون فيه لتنظيم أوضاعهم؛

وبما أن المستدعين ظلوا، طوال السنوات التي أعقبت صدور القانون، في وضع قانوني وإداري غير مستقر لجهة تحديد المصير النهائي لمراكزهم الوظيفية والخيارات التي أتاحها لهم القانون، نتيجة عدم استكمال الإطار التنظيمي الذي كان من شأنه وضع الأحكام الخاصة بأوضاعهم موضع التطبيق في حينها؛

وبما أن هذا التأخر الطويل لم يكن عديم الأثر بالنسبة إلى المستدعين، إذ حال عملياً دون تمكينهم، في الوقت الذي أقر فيه المشرّع حقوقهم وخياراتهم، من ترتيب الآثار القانونية والمالية المترتبة على هذه الخيارات بصورة واضحة ومستقرة، وأبقاهم طوال مدة طويلة أمام حالة من عدم اليقين بشأن مصير مراكزهم الوظيفية والمالية وشروط انتقاليهم والضمانات التي يفترض أن ترافق هذا الانتقال؛

وبما أن الضرر اللاحق بالمستدعين لا يقتصر على مجرد الضرر المعنوي الناشئ عن عدم استقرار أوضاعهم القانونية، بل يشمل، ما لحق بهم أو قد يلحق بهم من أضرار مالية نتيجة تأخر الإدارة في تنفيذ النظام الذي وضعه المشرّع، ولا سيما أن هذا التأخر أدى إلى فقدان والانتقاص من آثار مالية وحقوق وظيفية كان يفترض أن ترتب لهم لو جرى تنفيذ أحكام القانون في الوقت المناسب؛ وتتجلى هذه الأضرار في ما آلت إليه أوضاع الموظفين نتيجة للأزمة المالية واختلاف سعر صرف الليرة مقابل الدولار الأميركي والتي أدت إلى انخيار قيمة رواتبهم وتعويضاتهم.

وبما أن الضرر أصبح أكثر مباشرة في ضوء صدور المرسوم المطعون فيه، ذلك أن الموظفين، وبعد انتظار امتد لسنوات طويلة، أصبحوا أمام أحكام تنظيمية تحدد مصير مراكزهم الوظيفية وشروط انتقالهم وتصنيفهم وآثار انتقالهم إلى الشركة، في حين أن هذه الأحكام، بحسب ما هو مبين في أسباب هذه المراجعة، لا تتطابق مع النظام الذي رسمه المشرع في المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، الأمر الذي من شأن تطبيقها أن يؤدي إلى المساس بالمراكز والحقوق والضمانات التي اكتسبها المستدعون بموجب القانون؛

وبما أن الضرر الناشئ عن هذه المخالفة لا يكون مفترضاً أو مجرداً، وإنما يتمثل في الأثر القانوني والمالي الفعلي الذي يترتب على وضع الموظف في مركز قانوني أدنى أو مختلف عن المركز الذي رسمه له المشرع، أو في حرمانه من خيار أو ضمان أو منفعة مالية أقرها القانون، أو في تحميله نتائج مالية أو وظيفية لم يكن ليتحملها لو التزمت الإدارة بحدود السلطة التي رسمها لها القانون؛

وبما أن هذه الأضرار ترتبط بصورة مباشرة بالخطأ الإداري، ذلك أن عدم استكمال تنفيذ القانون ضمن مدة معقولة، ثم إصدار تنظيم لاحق لأوضاع الموظفين لا يلتزم بالحدود التي رسمها المشرع، يشكلان، السبب المباشر في إبقاء الموظفين في حالة عدم استقرار وفي تعريض مراكزهم القانونية والمالية للانتقاص والمساس؛

وبما أن اجتهاد مجلس شورى الدولة قد أقر قيام المسؤولية الإدارية عند توافر الخطأ المرفقي والضرر وعلاقة السببية، كما أخذ بإمكان قيام الخطأ المرفقي نتيجة امتناع الإدارة أو تقاعسها عن القيام بالموجبات التي يفرضها عليها القانون، وهو ما يستفاد من القرار رقم ٢٠٢٤/٦٩ - ٢٠٢٥ الصادر بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/٥؛

وبما أن المستدعين، والحال ما تقدم، لا يثيرون ضرراً افتراضياً أو احتمالياً، وإنما يتمسكون بما لحق بمراكزهم القانونية والوظيفية والمالية من مساس فعلي نتيجة عدم تنفيذ النظام الذي أقره المشرع في حينه، وما ترتب على ذلك من تأخير في تسوية أوضاعهم ثم إخضاعهم لأحكام تنظيمية ينازعون في مشروعيتها لمخالفتها القانون؛

وبما أن تحديد مقدار الضرر المالي بصورة نهائية يتوقف على النتائج الفعلية المترتبة على تطبيق الأحكام المطعون فيها وعلى وضع كل مستدعٍ، الأمر الذي لا يحول دون إثارة أصل المسؤولية وحفظ الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الثابت والمباشر؛

لذلك، يحتفظ المستعدون صراحةً بحقهم في مطالبة الدولة اللبنانية بالتعويض عن كافة الأضرار المادية والمعنوية المباشرة والمحققة التي لحقت بهم نتيجة المخالفات موضوع هذه المراجعة، بما في ذلك الأضرار الناشئة عن التأخر غير المبرر في تنفيذ الأحكام القانونية الناطقة لأوضاعهم وعن الآثار التي ترتبت أو تترتب على تطبيق الأحكام المخالفة للقانون.

السبب الرابع: إساءة استعمال السلطة (Détournement de pouvoir) — النفاق على أصول الخصخصة المنصوص

عليها في المادة ٤٦ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١

بما أنّ من المبادئ الثابتة في القانون الإداري أنّ الإدارة، وإن كانت صاحبة صلاحية تقديرية واسعة في اختيار وسائل تسيير المرافق العامة وإعادة هيكلتها، تبقى ملزمة بممارسة هذه الصلاحية للغاية التي حُوّلت من أجلها حصراً، وإلاّ شاب قرارها عيب إساءة استعمال السلطة الذي يُعدّ من أخطر عيوب المشروعية وأشدّها تصاقاً بانحراف الإدارة عن غايتها القانونية؛

وبما أنّ الفقه والاجتهاد الإداريين يميّزان، ضمن عيب إساءة استعمال السلطة، بين صورتين رئيسيتين: الأولى هي "الانحراف بالغاية" (détournement de but)، وتتحقّق حين تستعمل الإدارة صلاحية مخوّلة لها قانوناً لتحقيق غاية أخرى غير تلك التي مُنحت من أجلها هذه الصلاحية تحديداً، ولو كانت هذه الغاية الأخرى مشروعة في ذاتها أو حتى تصبّ في مصلحة عامة؛ والثانية هي "الانحراف بالإجراءات" (détournement de procédure)، وتتحقّق حين تلجأ الإدارة إلى إجراء أو آلية قانونية أبسط أو أقلّ ضمانات لتحقيق نتيجة كان يوجب القانون بلوغها عبر إجراء أو آلية أخرى أشدّ تعقيداً وأكثر ضمانات؛ وبما أنّ إثبات هذا العيب، بالنظر إلى طبيعته الذاتية المرتبطة بنية الإدارة الداخلية، نادراً ما يتمّ بدليل مباشر، فقد استقرّ الاجتهاد الإداري المقارن على الاكتفاء بإقامة "حزمة من القرائن" (faisceau d'indices) الموضوعية والمتضاربة التي تفضي في مجموعها إلى ترجيح وجود غاية أو إجراء منحرف عن الغاية المعلنة للعمل الإداري المطعون فيه؛

وبما أنّ القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ حصر مسألة تحويل قطاع الاتصالات، كلياً أو جزئياً، إلى القطاع الخاص، بآلية دقيقة ومحدّدة نصّت عليها المادة ٤٦ منه (القسم التاسع)، تقضي بالألاّ تتجاوز حصّة المستثمر الاستراتيجي ٤٠٪ من أسهم الشركة، وأن يتمّ ذلك عبر مزايادة عالمية ودفتر شروط يضعه المجلس الأعلى للخصخصة، ومرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير؛

وبما أنه إذا ثبت أن الأثر العملي للمرسوم المطعون فيه - من خلال تحديد ملاك جديد شديد المحدودية للوظائف الفنية والتشغيلية، واستحداث شروط تعيين نوعية يصعب على غالبية الموظفين والأجراء الحاليين استيفاؤها - هو تمهيد الأرضية الفعلية لتقليص القوى العاملة في القطاع العام للاتصالات وتخفيف أعبائه تحضيراً لنقل مرافقه أو مهامه إلى جهات خاصة، خارج الآلية الصريحة التي رسمتها المادة ٤٦ سالفه الذكر (المزايدة العالمية، سقف الأربعين بالمئة، دور المجلس الأعلى للخصخصة)، فإن ذلك يشكل التفافاً على هذه الآلية القانونية الصريحة، ويكشف عن استعمال صلاحية "التنظيم الإداري للوزارة" لغاية مغايرة للغاية التي مُنحت من أجلها هذه الصلاحية، وهو ما يندرج ضمن عيب إساءة استعمال السلطة؛

وبما أن حزمة القرائن المتوفرة في القضية الحاضرة تكفي لترجيح قيام كلا الصورتين المتقدمتين بياهما معاً؛ فمن حيث "الانحراف بالإجراءات"، يلاحظ أن المرسوم المطعون فيه استعملت بموجبه صلاحية "التنظيم الإداري للوزارة" الأبسط والأقل ضمانات (اقتراح وزير منفرد، دون مزايدة أو دفتر شروط أو دور للمجلس الأعلى للخصخصة) لبلوغ نتيجة عملية تقترب في مآلها من "تخفيف" القوى العاملة العامة في القطاع تمهيداً لخصصته، وهي نتيجة يوجب القانون بلوغها، صراحة، عبر الآلية الأشد تعقيداً وبالضمانات المنصوص عليها في المادة ٤٦؛ ومن حيث "الانحراف بالغاية"، تتضافر القرائن التالية: (أولاً) التفاوت الصارخ وغير المبرر بين حجم الملاك الجديد المحدود جداً وحجم القوى العاملة الفعلية؛ (ثانياً) غياب أي تعليل صريح في المرسوم يوضح الأسس والمعايير التي اعتمدت لتحديد هذا الملاك المحدود تحديداً؛ (ثالثاً) توقيت صدور المرسوم في سياق ضغوط سياسية واقتصادية متصاعدة باتجاه إصلاح القطاع وخصصته، بحسب ما تناقلته وسائل الإعلام والتقارير المتعلقة بالقطاع؛ (رابعاً) التصور العام السائد لدى العاملين في القطاع أنفسهم، والذي عبّروا عنه من خلال اعتصامات وإضرابات متكررة احتجاجاً على ما اعتبروه تمهيداً ل"خصخصة عشوائية"؛ وهذه القرائن، متى اجتمعت وتضافرت، شكّلت مجتمعة قرينة قوية على انحراف المرسوم المطعون فيه عن غايته المعلنة؛

وبما أن الإدارة وحدها تحوز المستندات الكفيلة بكشف الغاية الحقيقية من المرسوم المطعون فيه (الدراسات والتقارير التي بُني عليها تحديد حجم الملاك الجديد، ومراسلات الوزارة مع المجلس الأعلى للخصخصة إن وجدت، ورأي هيئة التشريع والاستشارات)، وبما أن الاجتهاد الإداري يميز للقاضي الإداري، في معرض تحقّقه من عيب إساءة استعمال السلطة، أن يكلف الإدارة إبراز ما في حوزتها من مستندات وأن يستخلص النتائج القانونية من امتناعها عن ذلك، فإنّ المستدعين يطلبون تكليف الإدارة إبراز الملف الإداري الكامل للمرسوم المطعون فيه، على النحو المبين في خاتمة هذه المراجعة؛

وبما أنّ الاجتهاد الفرنسي في هذا الخصوص (CE, 26 novembre 1875, Pariset) أبطل، تحديداً، تدبيراً إدارياً (إقفال مصنع للكبريت) اتُّخذ تحت غطاء غاية معلنة (السلامة والصحة العامة) بينما كانت غايته الحقيقية مختلفة (غاية مالية تمثلت في تجنب الدولة دفع التعويضات المستحقة بعد إنشاء احتكار الكبريت)، وهو عين المنطق القانوني الواجب تطبيقه هنا متى ثبتت الغاية الحقيقية للمرسوم المطعون فيه؛ وحيث إنّ الفقه الإداري يجمع على اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة أخطر عيوب المشروعية على الإطلاق، لكونه لا يقتصر على مخالفة شكلية أو موضوعية للقانون، بل يمسّ حسن نية الإدارة ذاتها ومشروعية الغاية التي تستهدفها من تصرفها، وهو ما يستوجب من القضاء الإداري تشديد الرقابة عليه كلما توفّرت دلائله؛

وبما أنّه تبعاً لجميع ما تقدّم، يكون المرسوم المطعون فيه، بالقدر الذي يشكّل فيه التفاضل على الآلية الحصرية المنصوص عليها في المادة ٤٦ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١، مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ممّا يستوجب إبطاله لهذا السبب أيضاً.

السبب الخامس: مخالفة مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة

بما أن المادة ١٢ من الدستور اللبناني تنصّ صراحة على أنّ "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة، حسب الشروط التي ينص عليها القانون"، بما يكرّس مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة كمبدأ دستوري لا يجوز لأي عمل تنظيمي، مهما كانت مرتبته، مخالفته؛ وحيث إنّ هذا المبدأ لا يقتصر أثره على منع التمييز على أساس معايير غير موضوعية، بل يمتدّ ليشمل وجوب أن تكون شروط الأهلية والتعيين المعتمدة من الإدارة متناسبة فعلياً وموضوعياً مع طبيعة الوظيفة ومقتضاياتها الفعلية، لا معايير شكلية مصطنعة تُفضي عملياً إلى استبعاد فئة من المؤهلين فعلاً لأداء المهمة بحجّة عدم استيفائهم لشرط شكلي لا صلة وظيفية حقيقية له بجوهر الكفاءة المطلوبة؛

وبما أنّ مجلس الدولة الفرنسي كرّس هذا المبدأ في قراره الشهير الصادر بكامل هيئته العامة CE, Ass., 28 mai 1954, Barel، إذ قضى بأنّ الإدارة لا يجوز لها، من دون مخالفة مبدأ المساواة في تولي الوظائف والمهام العامة المكرّس في إعلان حقوق الإنسان لعام ١٧٨٩، أن تستبعد مرشحاً من مباراة التوظيف العامة استناداً إلى معيار لا صلة له بالكفاءة والجدارة المهنية (وهو في تلك القضية آراؤه السياسية)؛ وهو المبدأ ذاته الذي يستوجب تطبيقه، بالقياس، كلما استبعد موظفون مؤهلون فعلياً لأداء وظيفة معيّنة بناءً على شرط شكلي

(كنوع شهادة جامعية محدّدة) لا يعكس بالضرورة عدم كفاءتهم الفعلية لأداء تلك الوظيفة، ولا سيّما متى كانوا قد مارسوها فعلاً لسنوات طويلة بما يثبت كفاءتهم العملية المكتسبة؛

وبما أنّ شروط التعيين المستحدثة بموجب الجدولين رقم ٢ ورقم ٣ الملحقين بالمرسوم المطعون فيه، من حيث اشتراطها شهادات جامعية محدّدة الاختصاص وسنوات خبرة معيّنة لشغل وظائف كان يشغلها سابقاً، أو يمكن أن يشغلها، موظفون وأجراء ذوو خبرة عملية طويلة دون أن تتوفّر لديهم بالضرورة هذه الشهادات تحديداً، قد تُفضي عملياً - إن لم تُرافقها تدابير استثنائية معادلة أو مكتسبة (clause de sauvegarde) لأصحاب الخبرة العملية الطويلة - إلى استبعاد تعسّفي لفئة من الموظفين المؤهلين فعلياً لأداء هذه المهام، بما يخالف مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة وتكافؤ الفرص المكرّس دستورياً وإدارياً؛

وبما أنّ الممارسة الإدارية المقارنة، وكذلك بعض النظم الوظيفية اللبنانية، تعرف آلية "معادلة الخبرة العملية" التي تسمح لمن لا يحمل الشهادة الجامعية المحدّدة، لكنّه يثبت خبرة عملية طويلة في الوظيفة ذاتها، بالاستفادة من نظام انتقالي أو استثناء مبرّر يحفظ له فرصة الاستمرار أو إعادة التصنيف؛ وبما أن خلوّ المرسوم المطعون فيه، من أي آلية من هذا القبيل يرجّح أنّ شروط التعيين المستحدثة ستُفضي عملياً إلى استبعاد تعسّفي وغير متناسب لفئة من الموظفين والأجراء ذوي الخبرة العملية الطويلة، بما يخالف مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة على النحو المتقدّم بيانه؛

وبما أنّه تبعاً لما تقدّم، وفي حال ثبتت هذه المخالفة، فإنّها تشكّل سبباً إضافياً، لإبطال المرسوم المطعون فيه.

لكل هذه الأسباب

ولما سندلي به فيما بعد

ولما يراه مجلسكم الموقر عفواً

يلتمس المستدعون من مجلس شوري الدولة الموقر:

١- قبول هذه المراجعة شكلاً، لتقدّمها ضمن المهلة القانونية ولاستيفائها سائر الشروط الشكلية المنصوص عنها في نظام مجلس شوري

الدولة.

٢- وفي الأساس: إبطال المرسوم رقم ٣٥٦١ تاريخ ٢٠٢٦/٨/٧ (تنظيم وزارة الاتصالات وتوزيع الصلاحيات بين إدارتها ومختلف الوحدات فيها، وتحديد ملاكها، وشروط التعيين في بعض وظائفها) بكامل أحكامه، للأسباب المفصلة أعلاه.

٣- واستطراداً، إبطال الأحكام الواردة في المرسوم المذكور بما يخصّ تحديد الملاك (الجدول رقم ١) وشروط التعيين (الجدول رقم ٢) ورقم (٣)، لعدم اقترانها بأحكام انتقالية كافية تحفظ حقوق الموظفين والأجراء والمتعاقدين الحاليين، مع إعادة الملف إلى الإدارة لاستكمال هذه الأحكام وفق مقتضى المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١.

٤- إلزام المستدعى ضدها كافة الرسوم والمصاريف والنفقات القضائية والأتعاب.

٥- الاحتفاظ الكامل للمستدعين بحقوقهم في المطالبة بالتعويض عن أي ضرر مادي أو معنوي يلحق بهم جزاء تنفيذ المرسوم المطعون فيه، بدعوى مستقلة أمام المرجع المختص عند الاقتضاء، وبكل حق آخر لم يرد ذكره صراحة في هذه العريضة.

بكل تحفظ واحترام

بالوكالة

المحامي