



حق التقاضي على درجتين في

القضاء الإداري:

هذه المحاكم الابتدائية التي طال

انتظارها

د. علي مراد

مقدمة

يعتبر التقاضي على درجتين مبدأً أساسياً من مبادئ النظام القضائي وإحدى الضمانات الضرورية لحسن القضاء وتحقيق العدالة. فحين ترفع دعوى أمام محكمة ما، يجب عليها أن تنظر فيها. وحيث إن القاضي قد يخطئ في فهم أو إثبات الوقائع، أو فهم أو تطبيق القانون، لذلك يصبح للمتقاضي المتضرر من هذا الخطأ الحق في إعادة طرح النزاع مرة أخرى أمام محكمة أعلى درجة لتصحيح هذا الخطأ. بهذا المعنى، يعتبر الاستئناف الترجمة العملية لهذا المبدأ الذي يقوم على إتاحة الفرصة للمتقاضين لطرح منازعاتهم مجدداً على محكمة أعلى درجة، لتعيد النظر فيه.

وفيما كرست الأنظمة التي اعتمدت الثنائية القضائية حق التقاضي على درجتين باكراً في القضاء العادي العدلي، فإن العديد منها لجأ في مرحلة لاحقة إلى الأخذ بهذا المبدأ في القضايا الإدارية. وفي لبنان، وبعد عقود من اعتماد المبدأ في فرنسا، كرّس نظام مجلس شورى الدولة مبدأ التقاضي على درجتين في العام ٢٠٠٠، حين أقر القانون ٢٠٠٠/٢٧ بإنشاء المحاكم الإدارية بصفتها محاكم إدارية من الدرجة الأولى. واليوم، وعلى الرغم من مرور أكثر من ١٦ عاماً على إقرار هذه التعديلات، لم تر هذه المحاكم النور بعد، الأمر الذي يشكل مخالفة لنص قانوني صريح قضى بإنشاء هذه المحاكم، وخرقاً لمبدأ قانوني عام استقر الاجتهاد الإداري، في أكثر من بلد، على ضرورة احترامه.

كما أنه، وإزاء الواقع الصعب الذي تعيشه الإدارة اللبنانية وتقاوعسها عن أداء واجباتها في خدمة وتأمين مصالح المواطنين من جهة، وتزايد المؤشرات التي تظهر تراجع احترام عدد من الحقوق السياسية والفردية للمواطنين اللبنانيين من جهة ثانية، باتت الحاجة ملحة إلى المحاكم الإدارية الابتدائية في المناطق. فمن شأن هذا الأمر، تسهيل وتشجيع المواطنين على التقدم بطلبات مراجعة، إضافة إلى تأمين ضمانات حقيقية لممارسة الأفراد حقوقهم، ولمنع السلطات الإدارية وبخاصة المحلية منها من خرق مبدأ المشروعية الإدارية، عبر تكريس رقابة قضائية فعالة لاحقة لأعمالها^{٢٠٥}.

ومن أجل الإجابة عن هذا السؤال، سنتناول في هذه الدراسة مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين والأسس النظرية التي يقوم عليها وتحديداً فيما يتصل بالخصومة الإدارية، ثم نتناول تطور القضاء الإداري اللبناني، الذي كرّس هذا المبدأ من خلال إنشائه المحاكم الإدارية كمحاكم درجة أولى، فيما نكرس القسم الأخير من الدراسة لتحليل الأسباب الحقيقية وراء عدم مباشرة المحاكم الإدارية عملها، وانعكاسات هذا التأخير على عمل القضاء، وعلى حقوق المواطنين المتقاضين في اللجوء إلى محكمة إدارية ابتدائية، تكون أحكامها قابلة للطعن والاستئناف أمام محكمة إدارية أعلى.

٢٠٥ - القبيلات، حمدي. التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري الأردني الجديد، منشور على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية، ١٦ تموز/يوليو ٢٠١٤.

القسم الأول :
مبدأ التقاضي على درجتين في
الخصومة الإدارية

لقد كرسّت مختلف الدساتير وقوانين المرافعات لكل شخص حق اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أعمال تتضمن اعتداءً على حقوقه الأساسية التي مُنحت له. وتجسيدا لهذا الحق الدستوري الثابت في معظم الدساتير، أخذ العديد من الأنظمة القانونية المعاصرة بمبدأ التقاضي على درجتين، وهو ما يتطلب إعادة عرض النزاع الذي فصلت فيه محاكم الدرجة الأولى أمام محاكم الدرجة الثانية، لتقول فيه كلمتها بقضاء جديد يحلّ محلّ القضاء السابق^{٢٠٦}. وتقوم هذه الفكرة على أن القاضي قد يخطئ في فهم أو تكييف الوقائع المعروضة عليه، كما قد يخطئ في فهم وتطبيق القانون، سواء أكان موضوعياً أو إجرائياً.

ومن الناحية النظرية، يعد مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها أي نظام قضائي. فهو يتيح الفرصة للخصم الذي حُكم لغير صالحه برفع النزاع إلى محكمة أعلى درجة لتفصل فيه من جديد. وهذا ما يُعرف باستئناف الحكم. ويعتبر الاستئناف الوسيلة العملية لإعادة طرح النزاع، وطريقاً عادياً للطعن في الحكم الصادر عن محاكم الدرجة الأولى^{٢٠٧}. بهذا المعنى، وفي ظل هذا المبدأ، يمكن القول إنه يصبح استئناف قرارات المحاكم الابتدائية الإدارية الوسيلة القضائية لمراجعة القرار، والتي تسمح لأحد طرفي النزاع أن يستخدمها، مطالباً بإلغاء الحكم أو تعديله، متبعاً الإجراءات التي نص عليها القانون.^{٢٠٨} وقد اعتبر العلامة Perrot أن القضاة معرضون لارتكاب الأخطاء. وبالنظر إلى خطورة نتائج القرارات التي قد يتخذونها، يكون من الأفضل أن يعيد النظر في المراجعة قاض أعلى وعلى دراية وخبرة، لكي يصحح الأخطاء التي يمكن أن تكون قد اعترت الحكم الأول^{٢٠٩}.

في الحقيقة، إن وجود الاستئناف في النزاعات الإدارية يشكل ضماناً خاصة لحقوق المتقاضين^{٢١٠}. من أجل ذلك، اعتُبر مبدأ التقاضي على درجتين، إحدى أهم الوسائل التي تشكل ضمانات أساسية ممنوحة للمتقاضين، وتبنيّاً لحرياتهم الفردية في الوصول إلى العدالة القضائية في معظم الدول التي تعتمد ثنائية القضاءين العدلي والإداري، على اعتبار أن هذا الحق هو أحد مظاهر ومعايير حسن سير العدالة *bonne administration de la justice*^{٢١١} من خلال ضمان حقه في طلب مراجعة أو إبطال القرار السابق.

أما من الناحية العملية، فقد اعتبر المرسوم الصادر في ٣٠ أيلول ١٩٥٣، والقاضي بإنشاء المحاكم الإدارية في فرنسا، أن «عدد القضايا المقدمة أمام مجلس شوري الدولة يزداد. وبالرغم من الجهد الكبير والتحسين في وسائل العمل الذي يسمح للقاضي ببيت عدد أكبر من الدعاوى (...)، فإن توسع نشاط الدولة يؤدي إلى زيادة مطردة في عدد الدعاوى. وهذا الأمر يؤدي إلى تأخير في إصدار القرارات، ما ينعكس سلباً على فعاليتها، ويؤدي في بعض الأوقات إلى استنكاف عن إحقاق الحق»^{٢١٢}.

٢٠٦ - محيسن، إبراهيم. مدى تعلق التقاضي على درجتين بالنظام العام «دراسة مقارنة» دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ٢٠١٢-٢٠١٢، عمادة البحث العلمي/الجامعة الأردنية.

٢٠٧ - جمال الدين، محمود. إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ١٩٤.

٢٠٨ - الصقري، عبد العزيز بن أحمد بن محمد. إجراءات استئناف الأحكام الإدارية، منشورات محكمة القضاء الإداري، يونيو ٢٠١١، ص ١.

٢٠٩ - 'Les juges sont faillibles, et compte tenu de la gravité des décisions qui peuvent être prononcées, il est bon qu'un second juge, d'un rang plus élevé, puisse éventuellement rectifier les erreurs du premier' R. PERROT, *Institutions judiciaires*, 12^e éd., Montchrestien, 2006, p. 77, n° 88.

٢١٠ - Marc Gjidar, Le contrôle du juge d'appel en contentieux administratif, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51, 2/2014., str. 233.- 255, p. 233

٢١١ - Voir à titre d'exemple : R. CHAPUS : « Droit du contentieux administratif », Montchrestien, 11^{ème} édition, 2004, p. 1085 ; H. AYADI : « Un cas de confusion administration-contentieux : la taxation d'office en Tunisie », *Mélanges René CHAPUS*, Montchrestien, 1992, p.165.

٢١٢ - الشويري، بيلال. مشروع تعديل قانون مجلس شوري الدولة: الحل في تطبيق القانون وليس تعديله، ٠٧ تشرين الأول /

وعلى المستوى السياسي، من الواضح أن تكريس مبدأ التقاضي على درجتين بشكل عام، وفي القضاء الإداري على نحو خاص، يشكل مدخلاً لتحقيق المساواة بين المواطنين، وتثبيت سيادة الدولة الضامنة لتطبيق القانون بواسطة إحدى سلطاتها، والمتمثلة بالسلطة القضائية، عبر القبول بإعادة مراجعة الأحكام التي تصدر في المنازعات الإدارية بين الدولة والأفراد. وتأكيداً على ذلك، نجد أنه في المرحلة التي تلت عام ٢٠١١ لجأت دول عربية عدة إلى إعطاء هذا المبدأ حيزاً في حزمة الإصلاحات التي قامت بها. ففي الأردن الذي شهد حراكاً شعبياً في العام ٢٠١١، كان من أبرز التعديلات الدستورية تعديل المادة ١٠٠ من الدستور التي اعتمدت مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري.^{٢١٣} وقد صدر قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠١٤، والذي كرّس مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري الأردني. كما كرس الدستور التونسي الجديد حق التقاضي كمبدأ دستوري، وأردفه بحق الدفاع، وألزم في الفصل ١٠٢ منه الدولة «بتيسير اللجوء إلى القضاء، وتوفير العون القضائي لغير القادرين مالياً». كما نص على الحق في التقاضي على درجتين كضمانة للحصول على محاكمة عادلة.^{٢١٤}

ولكن، ماذا بشأن القيمة القانونية لمبدأ التقاضي على درجتين؟

كان اجتهاد Vernon الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في العام ١٩٤٤ أول من تصدى للجوء الإدارة إلى عدم احترام حق التقاضي على درجتين. فقد اعتبر مفوض الحكومة أن الأمر يشكل مبدأ عاماً في إجراءات المحاكمات وضمانة أساسية لحقوق المتقاضين ولحسن سير العدالة. وبعيداً من القرار النهائي الذي اتخذته المجلس في هذه القضية، إلا أن الاجتهاد استقر على عدم جواز قيام الإدارة بحرمان المتقاضي من حقه في التقاضي على درجتين في حال نص القانون على ذلك. وعلى الرغم من تكريس هذا المبدأ في الأنظمة القضائية لعدد غير قليل من الدول، إلا أن السؤال حول القيمة القانونية للتقاضي على درجتين ظل محل جدال على المستويين الفقهي والاجتهادي، وتحديدًا حين يلجأ المشرع إلى سن قوانين لا تتوافق مع مبدأ التقاضي على درجتين.

فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بعد إنشاء المحاكم الإدارية الابتدائية في العام ١٩٥٣ أن التقاضي على درجتين هو القاعدة المطبقة على كل المحاكم الإدارية ما لم يرد نص قانوني صريح بعكس ذلك. إن المبدأ ينص على أن التقاضي يكون على درجتين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ويقصد به ذلك الحق الذي يخول لكل من انصرفت قناعته عن قبول الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية أن يرفع النزاع إلى أنظار محكمة أخرى بدرجة قضائية أعلى من تلك التي فصلت في الحكم المطعون فيه وهي درجة الاستئناف أو محاكم الدرجة الثانية، وبناء عليه يخول لهذه المحكمة إصدار الحكم الذي تراه صحيحاً أو تصويب الحكم السابق أو تعديله أو تصحيحه أو تأييده.^{٢١٥} وقد استقر الاجتهاد الفرنسي على اعتبار مبدأ التقاضي على درجتين مبدأ قانونياً عاماً إجرائياً^{٢١٦} يتعلق بالنظام العام ولا يجوز الخروج عنه

أكتوبر ٢٠١٤، المفكرة القانونية.

٢١٣ - القنيلات، (المرجع المذكور سابقاً (١)).

٢١٤ - «الحق في المحاكمة العادلة في الدستور التونسي»، ١٩ شباط / فبراير ٢٠١٤، المفكرة القانونية.

٢١٥ - بو صيدة، فيصل. مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، محاضرة في كلية الحقوق - جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ - سكيكدة- ملحقة عزابية، الجزائر

٢١٦ - C.E., 4 février 1944, Vernon : dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement B. Chenot affirmait que « la règle du double degré de juridiction est un principe général de procédure » ayant donc valeur législative. Constituant « une garantie essentielle aux intérêts des plaideurs et à

إلا بنص تشريعي. وهكذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يجوز لمرسوم أن يسلب حق الاستئناف، اعتماداً على أن ازدواج درجة التقاضي يعد مبدأ عاماً في الإجراءات، وأن التشريع وحده يملك المساس بهذا الحق.^{٢١٧}

إلا أن مجلس شورى الدولة الفرنسي لم يلجأ إلى تحديد القيمة القانونية لهذا القرار، ما جعل البعض يتساءل عن القيمة الدستورية لهذا المبدأ. فلو كان لهذا المبدأ قيمة دستورية لاعتُبرت أي مخالفة قانونية له خرقاً للدستور^{٢١٨}، ما يفتح المجال، في حال جرى الطعن بالقانون، إلى إبطاله أمام المجلس الدستوري. وبالفعل، فقد طرح السؤال على المستوى الفقهي حول الطابع الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين. أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد اعتبر أن مبدأ التقاضي على درجتين لا يعتبر مبدأ ذا قيمة دستورية ويمكن بالتالي تجاوزه بنص قانوني.^{٢١٩}

وقد سارت المحكمة الدستورية العليا في مصر على منهج المجلس الدستوري الفرنسي نفسه بالنسبة للقيمة الدستورية المفترضة لحق التقاضي على درجتين. في هذا الصدد يؤكد الدكتور فتحي فكري أن توجّه القاضي الدستوري بالنسبة لهذه المسألة يشدد على وجوب تقيّد السلطة التشريعية بحق التقاضي على درجتين، ولكن من دون أن يعني ذلك سلب المشرع سلطته التقديرية في تنظيم حق التقاضي. ما يعني بالمحصلة أنه لا يمكن اعتبار هذا الحق من المبادئ الدستورية.^{٢٢٠} فقد وصفت المحكمة الدستورية العليا التقاضي على درجتين بأنه «ضمانة أساسية»، «سواء نُظر إلى الطعن استثنائياً في الأحكام الصادرة بصفة ابتدائية باعتباره طريقاً محتوماً لمراقبة سلامتها وتقويم اعوجاجها، أو كوسيلة لنقل النزاع برمته وبكامل العناصر التي يشتمل عليها إلى المحكمة الاستئنافية لتنظر فيه من جديد، باعتبار أن حكماً واحداً في شأن هذا النزاع لا يقدم ضماناً كافياً يرضى العدالة، ويضمن فاعلية إدارتها...»^{٢٢١}.

في المحصلة، يمكن القول إن هذا المبدأ، وإن كان لا يرقى إلى مستوى المبادئ الدستورية التي لا ينبغي للتشريع أن يصدر بخلافها، إلا أن لا شيء يمنع المجلس الدستوري من النظر في الأمر بطريقة مختلفة تؤدي إلى المس في حقوق دستورية أخرى من مبدأ المساواة أمام القضاء^{٢٢٢} أو ضمان حسن سير العدالة

l'intérêt supérieur de la justice ». Voir également : C.E., Assemblée, 4 janvier 1957, Lamborot.

٢١٧ - « Le Conseil d'Etat semble avoir admis que le double degré de juridiction participe des droits de la défense, en acceptant que le jugement par lequel un tribunal administratif accueille ou refuse une homologation de transaction soit susceptible d'appel », DEGUERGUE M., « Le double degré de juridiction », A.J.D.A., 2006, citant à l'appui, l'avis du Conseil d'Etat du 4 avril 2005, Société Cabinet JPR Ingénierie.

٢١٨ - C.E., Ass., 4 janvier 1957, Lamborot, Rec. p. 12, A.J.D.A., 1957, p. 108, concl. J. CHARDEAU.

٢١٩ - Conseil Constitutionnel, décision du 12 février 2004, loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, J.O. du 2 mars 2004, p. 4227, 4^e considérant. Voir également sa décision du 20 janvier

1993, loi sur la prévention de la corruption et sa décision du 23 janvier 1987, loi créant le Conseil de la concurrence.

٢٢٠ - فكري، فتحي. التنظيم الدستوري لحق التقاضي بين الواقع والمأمول، مقالة منشورة إلكترونياً على موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر :

<http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaicourt/mkal/٢٠٢٠/fathyfky٢٠٢٠.htm>

٢٢١ - المحكمة الدستورية العليا - ١٩٩٥/٢/٤ - مجموعة الأحكام - ج(٦) ص ٥١١.

٢٢٢ - Pour le Conseil d'Etat, le principe d'égalité devant la justice doit être interprété comme la possibilité pour les justiciables se trouvant dans la même situation, de bénéficier de la même procédure pour une même catégorie de litiges : C.E., 17 décembre 2003.

أو الحق بمحاكمة عادلة. الأمر الذي جعل البعض يعتبر أن لهذا المبدأ قوة «شبه دستورية»^{٢٢٣} أو قوة دستورية غير مباشرة.

من خلال ما سبق يتبين أن مبدأ التقاضي على درجتين يعتبر أحد المبادئ العامة للقانون، وهي تلك المبادئ التي يقررها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء مستنداً إلى الاتجاهات العامة في التشريع أو إلى المبادئ الأساسية التي بني عليها الدستور. بالنسبة إلى لبنان. ومنذ العام ٢٠٠٠، بات موضوع احترام مبدأ التقاضي على درجتين، مسألة تخرج عن نطاق النقاش المفيد والاجتهادي حول الطبيعة والقوة القانونية لهذا المبدأ، بل أصبح مسألة مرتبطة بشكل مباشر باحترام مضمون النصوص القانونية في نظام مجلس شوري الدولة.

قانون ٢٠٠٠/٢٢٧: التكريس التشريعي لمبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري في لبنان

لم تكن ولادة المحاكم الإدارية في لبنان وليدة عوامل تاريخية، بل كانت نتيجة للتأثر المباشر بالتجربة الفرنسية، والتي أدت إلى تكريس الثنائية القضائية عبر استقلال القضاء الإداري عن القضاء العدلي.^{٢٢٤} وعلى الرغم من استمرار تأثير اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي على نظيره اللبناني، إلا أن المشرع اللبناني لم يحدّد حذو نظيره الفرنسي الذي كرس مبدأ التقاضي على درجتين عبر إنشاء المحاكم الإدارية في العام ١٩٥٣ والمحاكم الإدارية الاستثنائية في العام ١٩٨٧. فطوال أكثر من ٧ عقود من عمر القضاء الإداري في لبنان، بقي مجلس شوري الدولة محكمة الدرجة الأولى والأخيرة، إلى أن جاء قانون ٢٧/٢٠٠٠ والذي أنشأ المحاكم الإدارية الابتدائية.

المبدأ العام للخصومة الإدارية قبل العام ٢٠٠٠: مجلس شوري الدولة محكمة الدرجة الأولى والأخيرة

مع انتهاء السيطرة العثمانية وخضوع لبنان للانتداب الفرنسي، أصدر الحاكم الفرنسي للبنان القرار رقم ٤٢٥٤ بتاريخ ١٧ حزيران ١٩١٩ والذي قضى بإنشاء محكمة عليا تقوم بمهام محكمة تمييز، والتي أنيطت بها لاحقاً الصلاحيات القضائية التي كانت مولجة سابقاً بمجلس الشوري العثماني. إلا أنه كان يتوجب انتظار العام ١٩٢٤ كي يشهد لبنان الولادة الحقيقية للمحاكم الإدارية عبر القرار رقم ٢٢٦٨ الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ ١٩٢٤/٩/٦ والذي أنشأ مجلس الشوري بمفهومه القضائي كما نعرفه حالياً، وقد اقتصر عمله في تلك المرحلة على الوظيفة القضائية بشقيها (قضاء الإبطال وقضاء التعويض) فيما يختص بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بأعمال المصالح العامة وبعلاقة الإدارة بالأفراد.^{٢٢٥} وفي ٢٤ آذار ١٩٢٨، صدر قانون جديد قضى بإلغاء مجلس الشوري وإناطة صلاحياته القضائية بمحكمة التمييز. وقد تمت

٢٢٣ - الشويري، بربلا (المرجع المذكور سابقاً (٩))
٢٢٤ - فرحات، فوزت. القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - ٢٠١٢، ص ٢٦.
٢٢٥ - المرجع السابق، ص ٢٧.

إعادة إنشاء المجلس في العام ١٩٤١ بالقرار ٨٩/ل.ر الصادر بتاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ والذي منحه صلاحيات واسعة في المجالين التشريعي والقضائي. وفي العام ذاته، جرى تعديل نظام مجلس شورى الدولة بحيث أضيف له، وعلى غرار المعمول به في فرنسا، اختصاصا الإفتاء والتشريع إلى جانب اختصاصه كمحكمة أولى وأخيرة مختصة في البت بالمنازعات الإدارية. مجدداً، أُلغي مجلس الشورى عبر قانون صادر بتاريخ ١٠ أيار ١٩٥٠ وتحولت صلاحيات القضاء الإداري إلى محكمة التمييز، ما أدى إلى تأخير كبير في بت الدعاوى. وبتاريخ ٩ كانون الثاني ١٩٥٣ صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ والذي أعاد إطلاق مجلس الشورى تحت مسمى «مجلس شورى الدولة» والذي ما زال يحتفظ بهذه التسمية حتى يومنا هذا. ثم قام المشرع في العام ١٩٥٣ بإنشاء محكمة إدارية خاصة ومنحها جزءاً محدوداً من صلاحيات البت في المنازعات الإدارية لتتولى الفصل فيها إلى جانب مجلس شورى الدولة الذي يبقى صاحب الولاية العامة^{٢٢٦}. وفي العام ١٩٥٩ صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ والذي أعاد تنظيم المجلس، كما جرى إنشاء محكمة حل النزاعات على غرار النظام الفرنسي والتي تختص بالبت بمشكلة الصلاحية بين القضاءين العدلي والإداري.^{٢٢٧}

وأخيراً، ومع صدور المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ حزيران ١٩٧٥، أعيد تنظيم نظام مجلس شورى الدولة ووضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل الذي أرسل إلى المجلس النيابي. أعاد هذا المرسوم تنظيم مجلس شورى الدولة تنظيمًا جديدًا بشكل نهائي بصلاحيات تشريعية وإدارية وقضائية واضحة، ونظم أصول محاكمات خاصة بالقضاء الإداري، كما تم إلغاء المحكمة الإدارية الخاصة. ومنذ ذلك الحين، أصبح مجلس شورى الدولة هو القاضي العام في جميع المنازعات الإدارية، فضلاً عن وظيفتي الإفتاء وإعداد التشريع عبر مراقبة إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية.^{٢٢٨} وعلى الرغم من بعض التعديلات التي طرأت على هذا المرسوم، إلا أنه لا يزال بإطاره العام الناظم المعمول به حالياً. وقد تحوّل مجلس شورى الدولة ليكون هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية والمرجع الاستثنائي والتمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة من خلال الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية. ففي العام ١٩٩٣ جرى تعديل هذا المرسوم مع إقرار القانون رقم ٢٥٩ بتاريخ ٦ تشرين الأول ١٩٩٣ والذي قضى بإدخال قضاء العجلة على تنظيمات المجلس.^{٢٢٩}

على الرغم من كل التعديلات التي طالت تنظيم القضاء الإداري، إلا أن المشرع لم يرد أن يحذو حذو التطور الذي لحق بالقضاء الإداري الفرنسي الذي أنشأ على التوالي محاكم إدارية ومن ثم محاكم استئنافية، محوّلًا مجلس شورى الدولة إلى محكمة درجة أخيرة لعدد غير قليل من المراجعات الإدارية. إذ إن كل التعديلات الآتفة الذكر لم تطل أبداً مسألة تكريس مبدأ التقاضي على درجتين عبر إنشاء محاكم إدارية من الدرجة الأولى، وبالتالي تحويل مجلس شورى الدولة إلى محكمة استئنافية أو تمييزية لعدد من القضايا التي تكون من اختصاص محاكم البداية أو الاستئناف.

٢٢٦ - الخوري، يوسف سعد الله. القانون الإداري العام - مكتبة صادر دار المنشورات الحقوقية - ٢٠٠٤، ص ١٦.

٢٢٧ - المرجع السابق ص ١٧.

٢٢٨ - فرحات، فوزت - القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - ٢٠١٢، ص ٢٨.

٢٢٩ - المرجع السابق.

إنشاء المحاكم الإدارية كمحاكم درجة أولى

كان لا بد من الانتظار أكثر من ٧٥ عاماً من تاريخ تأسيس مجلس شورى الدولة في لبنان حتى يتم تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري. ففي العام ٢٠٠٠، جرى التعديل الأهم لنظام مجلس شورى الدولة المعمول به منذ العام ١٩٧٥ عبر إقرار القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١. لقد خطا هذا القانون خطوة نوعية عبر إنشائه للمرة الأولى في لبنان المحاكم الإدارية الابتدائية التي تبت بالنزاعات الإدارية بالدرجة الأولى، والتي لها صلاحيات شاملة وعامة، كما هو الحال في القانون الفرنسي. فقد جرى تعديل المادة الأولى بحيث أصبح القضاء الإداري في لبنان مؤلفاً من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية، على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة.

كما عدلت المادة ٦٠ من المرسوم نفسه بحيث أصبحت المحاكم الإدارية المحاكم العادية للقضاء الإداري (Juge de Droit Commun). وأصبح مجلس شورى الدولة المرجع الاستثنائي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، إلى جانب كونه المرجع الاستثنائي أو التمييزي عن المحاكم الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة. كما بقي مجلس شورى الدولة محكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

إن النظر في الاختصاصات الواسعة التي منحها القانون لمحاكم الدرجة الأولى الإدارية يشير إلى إرادة المشرع الذي أعطى المحاكم الإدارية دوراً مركزياً في القضاء الإداري. فقد حددت المادة 61 صلاحيات المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى للنظر:

1. في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.
2. في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.
3. في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.
4. في القضايا المتعلقة بأشغال الأملاك العامة.
5. في القضايا التي تحكم فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليهم.
6. في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص.^{٢٣}

كما حددت المادة ٦٣ المعدلة الطلبات التي تنظر فيها المحاكم الإدارية على سبيل الحصر كطلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة، وفي النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية

٢٣٠ - تنظيم القضاء الإداري في لبنان، مجلس شورى الدولة، نظام مجلس شورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١، ص ٤.

والهيئات الاختيارية وسواها. وأخيراً في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين المحليين.

بناء على ما تقدم، يتبيّن أن المشرع حوّل المحاكم الإدارية إلى محاكم عادية للقضايا الإدارية. ومع إعطاء هذه المحاكم الإدارية هذه الصلاحيات الواسعة، كان لا بد من إلغاء جميع لجان الاعتراضات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة وعلى الرسوم الأميرية والبلدية، المنشأة بموجب مختلف قوانين الضرائب والرسوم، وإحالة جميع الاعتراضات العالقة أمام هذه اللجان بالطريقة الإدارية إلى المحاكم الإدارية وفق صلاحيتها الإقليمية خلال شهر من تاريخ نفاذ هذا القانون. (المادة ٦٢).

لم يكتف القانون بذلك، بل حدد بالتفصيل الآليات التي من شأنها أن تقود إلى الإنشاء الفعلي لهذه المحاكم، بحيث أناطت المادة ٣٤ بوزير العدل صلاحية اتخاذ القرارات التي من شأنها تحديد تاريخ مباشرة عددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة، بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة. وقد حددت هذه المادة صلاحية المحاكم الإدارية الابتدائية الإقليمية في المحافظات بشكل دقيق ووفقاً للقواعد الآتية:

١. محل إقامة المستدعي في النزاعات المتعلقة بالأعمال الفردية الخاصة بالأمن.
٢. مكان الأملاك المبنية وغير المبنية في النزاعات المتعلقة بصورة عامة بالأعمال الخاصة بتلك الأملاك.
٣. مكان تنفيذ العقد، وفي حال تعدى التنفيذ نطاق صلاحية المحكمة الإدارية الإقليمية، مكان توقيع العقد.
٤. محل إقامة المستدعي إذا كان الضرر ناجماً عن عمل إداري.
٥. مكان الحدث المنشئ للضرر إذا كان الضرر ناجماً عن أشغال عامة أو عن تصرف إداري.
٦. مكان التعيين في قضايا الموظفين التي يخرج النظر فيها عن صلاحية مجلس الشورى في الدرجة الأولى.
٧. مكان وجود المجالس الإدارية في النزاعات المتعلقة بالانتخابات.
٨. مكان وجود المجالس الإدارية أو المؤسسات العامة والخاصة في النزاعات المتعلقة بتنظيمها وسير عملها ولا سيما في شأن قرارات المراقبة والوصاية المتخذة بحقها.^{٣١}

ومع تحويل مجلس شورى الدولة إلى محكمة استئنافية لقرارات المحاكم الإدارية، كان من الطبيعي أن يتم تعديل طرق المراجعة لقرارات القضاء الإداري. فقد حددت المادة ٩٤ الجديدة من نظام مجلس شورى الدولة طرق المراجعة، بالنسبة للمحاكم الإدارية، نصت المادة على أن وسائل المراجعة هي الاستئناف أمام مجلس شورى الدولة واعتراض الغير. مع الملاحظة أنه بالنسبة لدعاوى القضاء الشامل

٢٣١ - تنظيم القضاء الإداري في لبنان مجلس شورى الدولة، نظام مجلس شورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١، ص ١٩.

(باستثناء الدعاوى الضريبية)، لا يقبل الاستئناف أمام مجلس شورى الدولة لقرارات المحاكم الإدارية إلا ضد الأحكام التي تتجاوز قيمتها الخمسين مليون ليرة. أما بالنسبة لقرارات مجلس شورى الدولة، فلم يتم تعديل طرق المراجعة، بحيث بقيت مقتصرة على الاعتراض، اعتراض الغير، إعادة المحاكمة وطلب تصحيح الخطأ المادي.

وعلى الرغم من إعطاء القانون هذه المحاكم صلاحيات واسعة للنظر في الدعاوى الإدارية، إلا أن المادة ٣٤ نفسها ربطت القيام الفعلي للمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بقرار يصدر عن وزير العدل بعد موافقة مجلس شورى الدولة يحدد فيه تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الأولى للعمل وتحديد عددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة.

القسم الثاني : الحجة المعلنة لعدم إنتساب المحاكم الإدارية فعلياً: نقص عدد القضاة

يشير التقرير السنوي^{٢٢٢} الأخير للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥ إلى أنه، وبموجب تعديل نظام مجلس شوري الدولة بموجب القانون ٢٠٠٠/٢٢٧، جرى تعديل الجدول الملحق المتعلق بملاك قضاة مجلس شوري الدولة ليتوافق مع القانون، بحيث أصبح العدد الإجمالي هو ٩٩ قاضياً يتوزعون على الشكل الآتي^{٢٢٣}.

| العدد | المنصب |
|-------|--------------------------------|
| ١ | رئيس مجلس شوري الدولة |
| ١ | مفوض الحكومة |
| ٤ | رئيس غرفة لدى مجلس شوري الدولة |
| ٦ | رئيس محكمة |
| ٣٥ | مستشار |
| ٣٢ | مستشار معاون |
| ٢٠ | مستشار لدى المحاكم الإدارية |
| ٩٩ | المجموع |

كما يذكر التقرير أن عدد قضاة مجلس شوري الدولة الذي كان ملحوظاً قبل تعديلات العام ٢٠٠٠ هو ٦٢ قاضياً يتوزعون على الشكل الآتي^{٢٢٤}:

| العدد | المنصب |
|-------|--------------------------------|
| ١ | رئيس مجلس شوري الدولة |
| ١ | مفوض الحكومة |
| ٤ | رئيس غرفة لدى مجلس شوري الدولة |
| ٢٤ | مستشار |
| ٣٢ | مستشار معاون |
| ٦٢ | المجموع |

ولكن ومع استمرار عدم تفعيل عمل المحاكم الإدارية، أشار التقرير إلى أن ملاك قضاة مجلس شوري الدولة يكون عدد القضاة في الملاك الجديد بعد حسم عدد القضاة المخصصين للمحاكم الإدارية أي ما يعدل ٧٣ قاضياً (٧٣ = ٢٦ - ٩٩). وذلك عبر زيادة ١١ مستشاراً في مجلس شوري الدولة بالنسبة لما كان عليه الوضع قبل العام ٢٠٠٠. ويتوزع هؤلاء القضاة الـ ٧٣ على الشكل الآتي^{٢٢٥}:

٢٢٢ - يعد التقرير السنوي الذي يعده رئيس مجلس شوري الدولة الوثيقة الرئيسية التي تسمح بالاطلاع وبتقييم عمل القضاء الإداري في لبنان. فقد نصت المادة ٤٦ من نظام المجلس على الاجتماع السنوي للهيئة العامة لهذا المجلس المولفة من جميع أعضائه مرة كل سنة، وذلك في شهر تشرين الأول بناءً على دعوة رئيسه الذي يعرض على البحث تقريراً يتضمن أعمال المجلس خلال السنة السابقة والإشارة إلى الإصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة. ثم تُرفع مقررات الهيئة العامة بواسطة رئيس المجلس إلى وزير العدل.

٢٢٣ - التقرير السنوي للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ١٩٩.

٢٢٤ - التقرير السنوي للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥، مجلس شوري الدولة، ص ١٩٩.

٢٢٥ - التقرير السنوي للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥ - مجلس شوري الدولة ص ١٩٩.

| العدد | المنصب |
|-------|--------------------------------|
| ١ | رئيس مجلس شورى الدولة |
| ١ | مفوض الحكومة |
| ٤ | رئيس غرفة لدى مجلس شورى الدولة |
| ٣٥ | مستشار |
| ٣٢ | مستشار معاون |
| ٧٣ | المجموع |

وفي السنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥، بلغ عدد القضاة الفعلي ٤٧، خمسة منهم يشغلون منصب مفوض الحكومة ومعاونيه، وخمسة آخرين منتدبون للعمل في دوائر عامة^{٢٣٦}. وهذا الأمر يعني أن النقص الفعلي يصل إلى ٥٧ قاضياً بالنسبة إلى الملاك المرفق بقانون ٢٠٠٠ والذي يشمل قضاة المحاكم الإدارية الابتدائية. وكل ذلك يعني أن العدد الفعلي لقضاة الحكم في مجلس شورى الدولة هو أقل من ٤٠٪ من عدد القضاة الوارد في الملاك المنصوص عنه في تعديل العام ٢٠٠٠.

وتجدر الإشارة إلى أن التقرير الأخير للمجلس نص على تعيين ٦ قضاة متدرجين والذين أصبحوا اليوم في سنتهم الدراسية الثانية في معهد الدروس القضائية. كما يلحظ أنه وبتاريخ ٥ كانون الثاني ٢٠١٦ أقسم ١٠ قضاة متدرجين اليمين أمام هيئة مكتب المجلس والذين بدأوا سنتهم الدراسية الأولى. بهذا المعنى يتوقع ان يلتحق بمجلس شورى الدولة في السنوات الثلاث المقبلة ١٦ قاضياً أصيلاً (كحد أدنى في حال لم يُصَرَّ إلى تعيين مباراة جديدة للدخول إلى معهد الدروس القضائية - قسم القانون العام)، مما يقلل الفارق إلى حد ما.

وعلى ضوء نقص عدد قضاة الملاك، تصبح الحجة لتأخير إنشاء المحاكم الإدارية جاهزةً. فكيف نؤمن ٢٦ قاضياً للعمل في المناطق فيما أن مجموع عدد قضاة الحكم لا يتجاوز ٤٠ قاضياً؟ ولا يمكن تجاوز هذا العائق إلا من خلال تعيين قضاة جدد وتأمين المستلزمات الإدارية والوظيفية واللوجستية لقيام المحاكم الإدارية في المحافظات. وعلى الرغم من قوة هذه الحجة، فإنها تعري بالمقابل إهمال القيمين على المجلس لهذا الاستحقاق وخصوصاً في العقد الأول من وضعه. فبعملية حسابية بسيطة، لو جرى تعيين ٥ قضاة كل سنة، لكان بالإمكان ملء ملاك المحاكم الإدارية خلال ٥ سنوات أي منذ ٢٠٠٥. إلا أنه باستثناء التعيينات الحاصلة خلال السنتين الأخيرتين، نجد أن المجلس لم يأخذ من قبل أي خطوة لزيادة عدد القضاة الإداريين. وفيما يشكل تعيين ١٦ قاضياً متدرجاً في المعهد فرصة، فإننا لا نجد في التقرير أي تصوّر في خصوص المحاكم الإدارية.

وفي هذا المجال، وبالنظر إلى هذا النقص، رأى رئيس مجلس شورى الدولة شكري صادر في محاضرة له في الجامعة العربية في ١٧-٣-٢٠١٦ أن إنشاء هذه المحاكم يتطلب مسبقاً إدخال تعديل على القانون باستبدال المحاكم الإدارية بقضاة إداريين منفردين في المناطق. «ففي هذه الحالة، نحتاج فقط إلى ١٢ قاضياً لإنشاء محاكم إدارية في كل المحافظات، علماً أن بعض المحافظات كبيروت وجبل لبنان تحتاج إلى أكثر من قاض

٢٣٦ - التقرير السنوي - مجلس شورى الدولة، السنة القضائية ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٢٣٤

منفرد». كما كشف الرئيس صادر نيته في تقليص صلاحيات المحاكم الإدارية الإبتدائية، بحيث يسحب من صلاحيات القضاة المنفردين صلاحية النظر في الملفات الكبيرة كالأشغال وشق الطرق وغيرها، والتي يفترض أن تبقى محصورة بمجلس شورى الدولة.

ويسجل هنا ملاحظتان أساسيتان:

- أن العائق المتمثل في نقص عدد القضاة ينتج عملياً عن السياسة المعتمدة من مكتب مجلس شورى الدولة، أقله في الفترة الممتدة من ٢٠١٠-٢٠٠٠. وللدلالة على ذلك، يكفي أن نسجل أن المكتب لم يفتح أي دورة لتعيين قضاة إداريين طوال هذه الفترة، على نحو أدى إلى إنقاص عدد القضاة بفعل تقاعد بعضهم بدل زيادته. وهذا الأمر إنما يؤشر إلى غياب أي إرادة للمكتب في هيئته السابقة في إنشاء محاكم في المناطق. وهو أمر تسعى الهيئة الحالية على حد قول الرئيس صادر إلى استدراكه بدليل فتح عدد من الدورات في السنوات الماضية، أدت إلى قبول ١٦ قاضياً متدرجاً في معهد الدروس القضائية، فرع القضاء الإداري،
- أن الحل المقترح لتجاوز هذا العائق لجهة استبدال المحاكم الإدارية بقضاة منفردين مع تقليص صلاحياتهم، يتطلب تعديلاً تشريعياً بينما لا يحتاج تنفيذ القانون من خلال إنشاء محاكم إدارية، على الصعيد الإجرائي إلا إلى قرار صادر عن وزير العدل بعد موافقة مجلس شورى الدولة (المادة ٣٤ من نظام المجلس). فماذا إذا تعطل تعديل القانون؟ هل يتعين الإنتظار لسنوات طويلة قبل أن تبصر المحاكم الإدارية النور في المناطق؟ ردّاً على هذا السؤال، يؤكد صادر أنه إذا لم يتم القبول باقتراحه لجهة تعيين قضاة منفردين، سيتم العمل على تفعيل المحاكم الإدارية وفقاً لتعديل عام ٢٠٠٠ على أن يؤمن بدء عمل المحاكم في نفس الوقت.

القسم الثالث : المحاكم الإدارية لا تعالج الاختناق القضائي؟

من أهم الأسباب التي بررت إنشاء محاكم ابتدائية في فرنسا، إلى جانب الحق بالتقاضي على درجتين، هو التخفيف من الاختناق القضائي. ورغم ذلك، فإن معالجة هذا الاختناق تبقى منفصلة وفق التقرير السنوي لمجلس شورى الدولة عن تفعيل قانون ٢٠٠٠ بإنشاء المحاكم الإدارية.

ظاهرة الاختناق

يشير التقرير إلى أنه ما يزال لدى مجلس شورى الدولة ٣٠٩٠ دعوى قيد النظر.^{٢٣٧} كما يشير إلى أن عدد المراجعات الواردة إلى مجلس شورى الدولة خلال السنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥ قد بلغ ٧٨٠ مراجعة. وقد لفت التقرير إلى ارتفاع هذا العدد بالنظر إلى السنة القضائية السابقة (٢٠١٣-٢٠١٤)، لكنه لا يزال أدنى من المعدل الوسطي للمراجعات المقدمة خلال الأعوام الأربعة السابقة. فقد بلغ عدد المراجعات ٩٠٧ مراجعة في السنة القضائية ٢٠١٢-٢٠١٣ و ٨٣١ في السنة القضائية ٢٠١١-٢٠١٢ و ٧٥٢ في السنة القضائية ٢٠١٠-٢٠١١ و ٩٥٣ في السنة القضائية ٢٠٠٩-٢٠١٠.^{٢٣٨}

بالمقابل، صدر عن مختلف الغرف القضائية ما مجموعه ١١٩٧ قراراً بينها ٧٣٨ قراراً (السنة القضائية السابقة بلغ عدد القرارات النهائية ٨٨٤)، إضافة إلى ١٠٦ قرارات إعدادية و ٣٥٣ قراراً بشأن طلبات وقف التنفيذ. وبالنظر إلى جدول حركة العمل في السنوات الخمس الأخيرة للمجلس^{٢٣٩}، يسجل انخفاض في عدد القرارات النهائية بنسبة ١٩,٨٪ عن السنة القضائية ٢٠١٣-٢٠١٤. في حين ارتفعت القرارات الإعدادية بنسبة ١١٪ وارتفع عدد قرارات وقف التنفيذ بما نسبته ٩٪:

| وقف تنفيذ | قرارات إعدادية | قرارات نهائية | السنة القضائية |
|-----------|----------------|---------------|----------------|
| ٢٤٤ | ١٤٩ | ٨٦٣ | ٢٠٠٩-٢٠١٠ |
| ٢٣٧ | ١٢٣ | ٩٣٢ | ٢٠١٠-٢٠١١ |
| ٣٠٢ | ١٣١ | ٦٨٧ | ٢٠١١-٢٠١٢ |
| ٣١٨ | ٨٠ | ٧٧١ | ٢٠١٢-٢٠١٣ |
| ٣٢٧ | ٩٥ | ٨٨٤ | ٢٠١٣-٢٠١٤ |
| ٣٥٣ | ١٠٦ | ٧٣٨ | ٢٠١٤-٢٠١٥ |

ويخرج من التقرير السنوي لسنة ٢٠١٤-٢٠١٥ أمران:

الأول أنه شهد انخفاضا لعدد القرارات النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة، من ٨٨٤ إلى ٧٣٨ أي بتراجع ما يقارب ١٥٠ قراراً،

الثاني، أنه بخلاف الحال في السنة ٢٠١٣-٢٠١٤، فإن عدد القرارات النهائية لسنة ٢٠١٤-٢٠١٥ كان أقل من عدد

٢٣٧ - التقرير السنوي، مرجع سابق، ص ١٩.
٢٣٨ - التقرير السنوي للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥، مجلس شورى الدولة ص ١٥.
٢٣٩ - التقرير السنوي، مرجع سابق، ص ١٩.

المراجعات الواردة إلى المجلس بما نسبته ٥٪.

وعلى أساس هذه الأرقام، نلاحظ أن التقرير تضمن ما يشبه نقدا ذاتيا في هذا المجال، بحيث اعترف أن الفعالية المطلوبة لا زالت بعيدة عما يطمح اليها القضاة الإداريون. ولذلك، نراه يوصي القضاة في القسم الأخير منه والمخصص للاقتراحات، بضرورة المثابرة على التحقيق في الملفات المحالة. وللغاية نفسها، طالب التقرير مكتب المجلس بالانكباب على إجراء مناقلات للمستشارين والمستشارين المعاونين بهدف إعادة توزيعهم على الغرف بما يضمن إنتاجية أفضل لكل غرفة.^{٢٤٠} ويؤكد هذا الأمر أن المجلس يعي جيداً أن الإنتاجية ليست على المستوى المنتظر. فأن يقل عدد القرارات النهائية عن عدد المراجعات الواردة يعني أن هناك مخاوف جدية من عدم وجود أي إمكانية لوقف تراكم الدعاوى في المدى المنظور (وعدها الآن ٣٠٠٠) وتفاقم الاختناق القضائي. كما وأن المجلس على دراية كاملة أن من شأن هذا الأمر أن يزيد من الضغط الكمي والنوعي على القضاة، ويزيد من الأعباء الملقة على عاتقهم، ويمكن أن يؤثر سلباً في حال ارتفاع عدد المراجعات، إلى الإضرار بحق الحصول على محاكمة عادلة تعتبر بدورها أيضاً أحد المبادئ العامة في القانون. إن هذا الاختناق القضائي الحاصل والضاغط على مجلس شورى الدولة كهيئة وعلى القضاة كأفراد، يشكل سبباً إضافياً ي اتخذ القرار بتعجيل إنشاء المحاكم الإدارية، وبالتالي تسريع البت بالمراجعات.

ورغم أهمية هذا الأمر، نجد أن التقرير النسوي تضمن مجموعة من الاقتراحات والتوصيات الإصلاحية في المجالات التشريعية النظامية والإدارية، من دون أي إشارة إلى أهمية تفعيل المحاكم الإدارية لدرء الإختناق أو التخفيف من حدته.^{٢٤١} ومن الإجراءات المقترحة:

- تسهيل أصول وإجراءات التقاضي أمام مجلس شورى الدولة.
- اختصار المهل توصلًا لإنتاجية أفضل ومن أجل البت في النزاعات ضمن مهلة معقولة.
- إيضاح بعض النصوص التي تبين غموضها من جراء التطبيق.
- ضرورة لفت نظر بعض الإدارات التي لا تزال تتأخر عن تنفيذ بعض الأحكام الصادرة عن الغرف القضائية، الأمر الذي يضطر أصحابها إلى تقديم دعاوى جديدة لمطالبة الدولة بدفع غرامات إكراهية، الأمر الذي من شأنه تحميل الخزينة أعباء إضافية وإرهاق المجلس بمراجعات إضافية.
- والواضح أن التوجه لدى المجلس هو التوسّع الأفقي وليس العمودي، عبر زيادة عدد الغرف القضائية وليس عبر العمل على مباشرة المحاكم الإدارية عملها. فقد أشار التقرير الأخير إلى إحالة قانون معجل إلى مجلس النواب من أجل زيادة عدد الغرف القضائية من خمس إلى سبع، على أن تنشأ غرف قضائية إضافية عند الاقتضاء بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل.^{٢٤٢} وبالفعل

٢٤٠ - التقرير السنوي للسنة القضائية ٢٠١٤-٢٠١٥، مجلس شورى الدولة ص ٢٠٨.
٢٤١ - تجدر الإشارة إلى أن القسم المتعلق بالاقتراحات الإصلاحية في التقارير السنوية الثلاث الأخيرة تتكرر بحرفيتها من دون أي تعديل يذكر.
٢٤٢ - التقرير السنوي ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٢٠٨.

أقر مجلس الوزراء بتاريخ 4-9-2014 مشروع القانون هذا وأحاله إلى المجلس النيابي بالمرسوم رقم ٥٢٠ بتاريخ نفسه . وبتاريخ 10 شباط 2015 استمعت لجنة الإدارة والعدل إلى رأي رئيس مجلس شوري الدولة. وقد أقرت اللجنة تعديل بعض الأحكام التي تساهم في تطوير عمل مجلس شوري الدولة لجهة تحديثه وزيادة فعاليته، لاسيما تلك المتعلقة باستحداث أقسام تنظر في بعض المراجعات. ما يعني أن الامر يحتاج الآن فقط إلى إقرار القانون من قبل الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقد في جلسة تشريعية.

لقد شكلت تعديلات العام ٢٠٠٠ التي طالت نظام مجلس شوري الدولة تطوراً نوعياً إيجابياً لجهة عمل القضاء الإداري من خلال تكريس جانب ضرورة احترام مبدأ التقاضي على درجتين. لكنه هدف كذلك إلى إيجاد حل مستدام لإنتاجية مجلس شوري الدولة. إذ إنه من المؤكد أن من شأن إنشاء محاكم الدرجة الأولى أن يؤدي إلى الإسراع في البت في المراجعات، وأن يخفف بشكل كبير من العبء الملقى على غرف مجلس الشوري من دون أن يكون هنالك حاجة لزيادة عدد الغرف. في هذا الإطار اعتبر نقيب محامين سابق في مقالة له حول إصلاح الجسم القضائي اللبناني، أن من أهم البنود الإصلاحية التي بات تطبيقها ملحاً، إدخال حيز التنفيذ مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري المنصوص عليه في القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ وإنشاء محاكم إدارية من الدرجة الأولى.^{٢٤٣}

في كل الأحوال، إن مسألة تعيين قضاة المحاكم الإدارية قد نص عليها القانون، ولم يعد هنالك أي مبرر لعدم تطبيقه بعد مرور كل هذه السنوات. كما أن الأمر لا يقتصر فقط على ضرورة تطبيق القانون والاحترام المبدئي للتقاضي على درجتين. إذ إنه ليس هنالك أي سبب ليحمل قضاة مجلس شوري الدولة تبعات عدم اكتمال ملاك القضاء الإداري، كما انه لا ينبغي أن يتحمل المواطنون مسؤولية خسارة حقهم القانوني في التقاضي على درجتين في القضاء الإداري، كما هو الحال في القضاء العدلي. إن إنشاء هذه المحاكم من شأنه تقريب القضاء الإداري (proximité) من المواطنين الذين يشعرون بالاعترا ب في وجه مركزية القضاء الإداري في العاصمة. كما من شأنه زيادة ثقة المواطنين في هذا القضاء من خلال إعطائهم الحق في استئناف القرارات التي تتخذ في محاكم الدرجة الأولى. كما أن من شأن هذا الانتشار الأفقي للقضاء الإداري أن يزيد من اهتمام المحامين بالقضاء الإداري، وبالتالي رفع عدد المختصين والمهتمين منهم بأسس وإجراءات المنازعات الإدارية.

بالنظر إلى كل ما سبق، يمكن القول إن خيار الإبقاء على مجلس شوري الدولة محكمة درجة أولى وأخيرة، شكّل خلال فترة طويلة مخالفة ليس فقط للمبدأ القانوني الذي يشكل الضمانات لحقوق المواطنين وللعادلة ولا يمكن استبعاده إلا بنص قانوني، بل يشكل مخالفة صريحة للنص القانوني الذي كرّس هذا المبدأ. بهذا المعنى، يمكن القول إن من الواضح عدم توقّر الرغبة الحقيقية على المستويين السياسي كما القضائي لجهة تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري. كما أنه لم يقدّم أي اقتراح أو مطالبة لوزير العدل باتخاذ القرار الرامي إلى مباشرة هذه المحاكم عملها كما جاء في المادة ٣٤ من نظام

٢٤٣ - جريج، جورج. إصلاح الجسم القضائي اللبناني، صفحة قضايا وآراء، جريدة السفير في ٢٢ أيلول ٢٠١٥.

المجلس. ذلك يعني أن مجلس شورى الدولة وبالتوافق مع وزير العدل، قد فضّل أن يسلك طريق تعديل القانون عبر زيادة الغرف من خمسٍ إلى سبع، في حين كان بإمكان المجلس أن يقترح أو أن يتوافق مع الوزير على اتخاذ القرار الإداري المنتظر، بحيث تباشر محاكم الدرجة الأولى هذه عملها بشكل يؤدي إلى التخفيف من الأعباء وزيادة استيعاب العدد المتزايد من المنازعات.

