الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

2

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2 \2012.
ترقية مقتشين في المديرية العامة للامن العام

الدكتور امين عاطف صليبا
محام واستاذ جامعي

بتاريخ 20\12\2012 صدر في **الجريدة الرسمية** العدد 53 قرار المجلس الدستوري رقم 2 تاريخ 17\12\2012 المتعلق بابطال القانون رقم 244\2012 الصادر عن المجلس النيابي بتاريخ 13\11\2012، بعد ان سبق للمجلس الدستوري ان علّق مفاعيل هذا القانون بموجب قراره رقم 1\2012 تاريخ 3\12\2012.

نصت المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي:

"بصورة استثنائية يرقى المفتشون من حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي اعلنت نتائجها بتاريخ 8\11\2002 ولم تتم ترقيتهم،تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ واصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية الى رتبة ملازم أول."

يعتبر هذا القرار بنظرنا المتواضع من فئة القرارات المبدئية Arrêts de principe لماذا؟ لأنه أسس لمبادىء دستورية هامة.

لكن قبل الدخول في تفاصيل تعليقنا لا بدّ لنا من ابداء ملاحظات شكلية،وان كانت لا تعيب المضمون،إلاّ انها تستوجب الاشارة اليها وفق التالي:

أولاً في الشكل:

1. كان من الأجدى عدم ايراد كلمة "المستدعي" في الحيثية الثانية من القرار،حيث من المفترض تكرار ذكر رئيس الجمهورية كما جاء في الحيثية الأولى، أو (رئيس الدولة) وفق التسمية الواردة في المادة 49 من الدستور، لأنه رمز الدولة ومراجعته مقدّمة على هذا الأساس، ولا ضير في التكرار للمقام الأول في الدولة اللبنانية.

2. من المفترض ان تأتي (الفقرة ثانياً) من القرار غير مبتورة،حيث لم يذكر في نهايتها سبب الابطال. من المفترض قانوناً،ان يبرّر السند القاوني للإبطال بحيث يذكر في نهاية الفقرة،ما يلي:"وذلك بسبب مخالفة القانون لمبدأ المساواة المنصوص عنه في الدستور".

ثانياً في الأساس:

يمكن تقسيم البنود الأربعة الواردة في متن القرار بحسب أولوياتها الدستورية للتعليق عليها وفق التالي:البند3 –البند2–البند 1–البند4.خاصة وان المجلس الدستوري غير مقيد بما يرد في صحيفة الطعن لاسيما لجهة ترتيب النقاط المذكورة في المراجعة. لذا يأتي البند 3 في الطليعة.

البند 3: لاشك ان مبدأ المساواة هو حجر الزاوية في مضمون هذه المراجعة،وان انتهاكه يعتبر كافياً لإبطال القانون المطعون بدستوريته،حيث يمكن للمجلس الدستوري ومن خلال التعليل الممتاز الذي اورده في متن هذا البند،الاكتفاء بهذا السبب للإبطال دون التطرق الى بقية النقاط التي وردت في المراجعة وفق العبارة المعروفة.."وحيث لم يعد من موجب لبحث النقاط الأخرى التي وردت في المراجعة". هذا التعليل لا يعيب قوة ومصداقية القرار.

هذا السلوك معتمد لدى كل المجالس الدستورية في القانون المقارن. خاصة وان القارىء القانوني باستطاعته وبسهولة، كشف بواطن انتهاك هذا القانون لمبدأ المساواة المنصوص عنه في المادة 12 من الدستور(التي تنص على مبدأ المساواة بين اللبنانين أمام الوظائف العامة). لأن هذا القانون خرق مبدأ المساواة بشكل صارخ،حيث ميّز المفتشين في الأمن العام عن بقية اللبنانيين الذين شاركوا معهم في مباراة الترشح لرتبة ملازم عام 2002، ومنحهم الحق بالترقية حتى رتبة ملازم أول بالرغم من انهم خضعوا جميعهم للمباراة التي تفرض التقيد بتسلسل علامات النجاح، وهذا سبب كافٍ بحد ذاته للأبطال.

البند2: ان التعليل الوارد في هذه الفقرة قد أسس لاجتهاد مبدئي في مجال مفهوم الاستثناء الذي كان يتوسله المشرع،في السابق، ووفق سلطته الاستنسابية، لتمرير قوانين طبقاً لصلاحياته الدستورية، والتي لم تكن يوماً عرضة لأي رقابة،"لأن البرلمان سيد نفسه".

ان السلطة الاستنسابية للدولة(السلطة التشريعية)،خاصة عندما تقرن بالطابع الاستثنائي،لتمرير قوانين متفق عليها في البرلمان،شكّلت وفي كل الدول عقبة اساسية بوجه التقيد بأحكام الدستور من قبل نواب الأمة الذين يستمدون صلاحيتهم التشريعية من الدستور عينه وليس من عندياتهم. ولهذا على المشرّع مستقبلاً ان يتنبّه الى ما ورد في الحيثية الخامسة من الفقرة 2 التي حدّدت سقفاً لا رجوع عنه وهو"انه وان كان للمشرّع حق تقدير الظروف الاستثنائية وممارسته التشريع في ظلّها، إلاّ ان هذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري". رغم تأييدنا لهذا الاجتهاد،إلاّ انه جاء مبتوراً أيضاً،إذ كان من الأجدى ان تكون هذه الحيثية مقرونة بالتعليل التالي:"... هذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري،عند تعارضه مع أي مبدأ دستوري،منصوص عنه في الدستور كما هي الحالة في هذه المراجعة التي اظهرت التعارض بين مبدأ المساواة والظروف الاستثنائية التي توسلها المشرع لإقرار هذا القانون.

هذه المرحلة قد انتهت من خلال هذا الاجتهاد الذي صوب مسار التشريع،بحيث اعاده الى نطاق المبادىء الدستورية العامة التي تقتضي فيما تقتضيه ان تكون القوانين ذات طابع شمولي وغير محددة بفئة معينة. خصوصًا أنّ اللجوء الى هذا الاستثناء قد خرق في طياته مبدأ المساواة الذي يعتبر العمود الفقري في البنيان الحقوقي للبنانيين كافة. جاعلاً من رقابته قيّمة على التشريعات التي تخرق القواعد الدستورية(اللهم اذا طعن بها امامه كونه صاحب سلطة مقيدة).لأنه في النهاية أعاد هذا القرار القيمة الدستورية للقاعدة–(ابتدعها المجلس الدستوري الفرنسي)– التي تنص على"ان القانون يعبر عن الارادة العامة طالما لم يخرق الدستور".

البند 1– بالرغم من ان هذا البند شكّل حيثيات مضافة للبند الأساسي(مبدأ المساواة)،إلاّ انه تضمّن حيثيات معلّلة جاءت في موقعها الصحيح،لأن تداعيات القانون لن تتوقف عند خرق مبدأ فصل السلطات الواضح من خلال معطيات الأسباب الموجبة لهذا القانون،بل ستتعدّى ذلك الى خرق قواعد اساسية تتصل بمسألتين اساسيتين متعلقتين بمبادىء قانونية عامة وهما:

أ. المبدأ المستقر عليه اجتهاد مجلس الشورى لجهة اسقاط الحقوق المالية التي قد تترتب على الدولة بمرور الزمن الرباعي،حيث كان هذا القانون سيبعث من جديد مرور الزمن العشري الذي هجره اجتهاد مجلس الشورى منذ زمن بعيد.

ب. المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه بنيان المؤسسات العسكرية وهو هرمية الإمرة العسكرية،إذ لو كتب لهذا القانون النفاذ لكن خلق ارباكاً في التراتبية والهرمية العسكرية في الأمن العام،لأن هذا المفعول الرجعي للقانون سينتج عنه،واقعة غير مسبوقة تتجلّى في ان المستفيدين منه سيصبحون بين ليلة وضحاها، رؤوساء لمن كانوا هم "اي المستفيدين من القانون" قبل الترقية،مرؤوسين تحت امرتهم.

البند 4- ان وقائع التدخل في عمل السلطة القضائية وخرق مبدأ استقلاليتها المنصوص عنه في المادة 20 من الدستور هو من الوضوح بمكان،لجعل التعليل المقتضب الذي ورد في القرار يعتبر كافياً لكشف هذا التدخل. صدور هذا القانون وإقراره فيه تجاوز نافر للسلطة القضائية(مجلس شورى الدولة)، التي سبق وقرّرت رد مراجعة الطاعنين لعدم قيام الادارة بترقيتهم اسوة برفاقهم،وان كان الرد يومها قد بني على مبادىء وأسس قانونية يعتمدها المجلس المذكور في اجتهاداته المتكررة.

نتمنى لو ان المجلس الدستوري قد تطرق في معرض هذا الطعن الى عدم دستورية تأخر القضاء في اصدار احكامه (كما اوضحته هذه المراجعة) وتصنيف سرعة بتّ القضايا من بين المبادىء العامة ذات القيمة الدستورية الواجبة التطبيق،لأنه من المبادىء الأساسية التي من المفترض ان تحكم عمل القضاء هو سرعة بتّ القضايا المطروحة عليه بتجرد وباستقلالية حتى عن الدولة، وإلاّ نتساءل لماذا كان هذا التأخير في فصل هذه القضية، ما دفع المتضررين بسبب عدم اصدار الحكم وفق المهل القانونية الى اللجوء الى السلطة التشريعية، التي لم تتردّد في التدخل ولو كان ذلك على حساب بقية السلطات.

***

نختم بهذا القدر من التعليق الذي اعتقد انني لم أحد عن الموضوعية في تفصيله لأقول ان هذا القرار هو فعلاً من القرارات المبدئية التي قد تؤسس لبناء دولة الحق. ليس لجهة اجتهاد المجلس الدستوري الذي وضع من خلاله الأسس الدستورية لكيفية توزيع صلاحيات السلطات

الدستورية فيما بينها، بل لأن المراجعة بتقديمها من فخامة رئيس الجمهورية –الذي استعمل حقه الدستوري المنصوص عنه في المادة 19 من الدستور– قد جسّدت الدور المحوري لرئيس الجمهورية كحامٍ للدستور، وكسرت طوق الوهم من ان رئيس الجمهورية ليس لديه القدرة على التحرر من التوازنات السياسية القائمة لكي يُقدم على الطعن في قانون قد صدّقه وطلب نشره وفق الأصول الدستورية.

هذه خطوة دستورية غير مسبوقة تفتح الباب أمام رؤساء الجمهورية في المستقبل لكي يقوموا بواجبهم الدستوري عندما يقتضي الواجب الملقى على عاتقهم كحراس للدستور،بعد ان يكونوا قد استنفدوا الصلاحيات الدستورية الممنوحة لهم،أي اعادة القانون للمجلس النيابي لإعادة النظر في مضمونه والتصديق عليه بالأغلبية المطلقة، (هذا ما كان قد لجأ اليه رئيس الجمهورية في معرض طعنه هذا) ولكي يحسب لهم ألف حساب في المنظومة التشريعية لدولة القانون في لبنان.